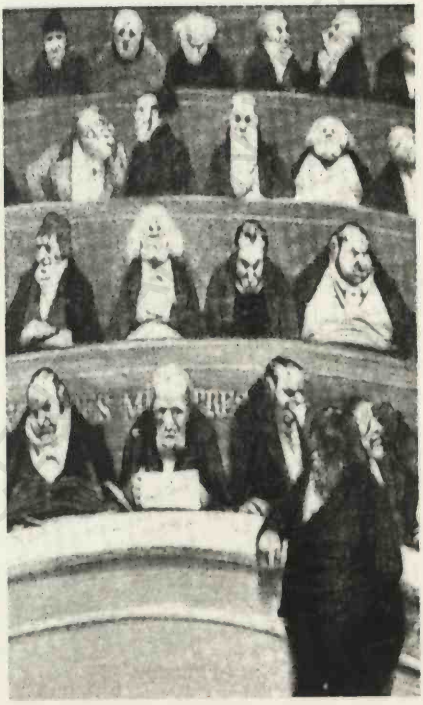
CIVITAS

INGINERIA CONSTITUȚIONALĂ COMPARATĂ

Giovanni Sartori



BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II 395.458

INSTITUTUL EUROPEAN

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAȘI
I 395.458

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Colecţia

CIVITAS

19

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Coordonatori serie: Anton Carpinschi
Gheorghe Lencan Stoica
Lucian-Dumitru Dîrdală

Giovanni Sartori (n. 1924) este unul dintre cei mai cunoscuți specialiști în domeniul științei politice. A fost profesor la Universitatea din Florența, iar apoi la Columbia University din New York, unde a predat în ultimii douăzeci de ani. A mai publicat: *Democrazia e definizioni* (1957), *Parties and Party Systems* (1976), *The Theory of Democracy Revisited* (1987), *Comparative Constitutional Engineering* (1994). Este membru al Accademia dei Lincei și editorialist la ziarul *Corriere della Sera*.

Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd edition
© 1997, Palgrave Macmillan
© 2008, Institutul European, pentru prezenta ediție în limba română

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României:
SARTORI, GIOVANNI
Ingineria constituțională comparată / Giovani Sartori ;
trad.: Gabriela Tănăsescu ; pref.: Gheorghe Lencan Stoica. –
Iași : Institutul European, 2008
Bibliogr.
ISBN 978-973-611-519-6

I. Tănăsescu, Gabriela (trad.)
II. Lencan Stoica, Gheorghe (pref.)

321.7

Potrivit Legii nr. 8/1996, a dreptului de autor, reproducerea (parțială sau totală) a prezentei cărți fără acordul Editurii constituie infracțiune și se pedepsește în conformitate cu aceasta.

Printed in ROMANIA

BCU IASI CENTRALA UNIVERSITARA LIBRARY

600029

Giovanni Sartori

INGINERIA CONSTITUȚIONALĂ COMPARATĂ

Structuri, stimulente şi rezultate

Traducere de Gabriela Tănăsescu şi Irina Mihaela Stoica

Prefață la ediția românească de Gheorghe Lencan Stoica

434129
B.C.U. IASI

INSTITUTUL EUROPEAN
2008

ACU
BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

© Giovanni Sartori, 1997

First published in English by Palgrave Macmillan, a division of Macmillan Publishers Limited under the title *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd edition by Giovanni Sartori. This edition has been translated and published under licence from Palgrave Macmillan. The Author has asserted his right to be identified as the author of this Work.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

22. OCT. 2008

Cuprins

Prefață la ediția românească: Teoria democrației – un instrument al consolidării regimurilor constituționale / 9

Prefață / 27

PARTEA ÎNTÂI: SISTEMELE ELECTORALE / 31

Capitolul I. Sistemele majoritare și sistemele proporționale / 33
I.1. Premise / 33
I.2. Sistemele majoritare / 36
I.3. Premiul majorității / 37
I.4. Sistemele proporționale / 38
I.5. Dublul tur de scrutin / 42

Capitolul II. Cine va fi ales? / 47
II.1. Votarea persoanei și votarea listei / 47
II.2. Sistemul german și sistemul Hare / 51
II.3. Reprezentarea minorității și practica numită „gerrymandering" / 54
II.4. Un „post-scriptum" la Japonia / 56

Capitolul III. Importanța sistemelor electorale / 61
III.1. Cât de importante sunt acestea? / 61
III.2. Efectele sistemelor electorale: o discuție / 64
III.3. Influența sistemelor electorale: o reformulare / 67
III.4. „Legile" / 77

Capitolul IV. Alegerea sistemului electoral / 93
IV.1. Evaluarea majoritarismului / 93
IV.2. Evaluarea proporționalismului / 100

BCU IAȘI - ENGLISH UNIVERSITY LIBRARY

IV.3. Evaluarea dublului tur de scrutin / 104
IV.4. Care este varianta cea mai bună? / 113
IV.5. Un „post-scriptum" la sistemele mixte / 118

PARTEA A DOUA:
PREZIDENȚIALISMUL ȘI PARLAMENTARISMUL / 127

Capitolul V. Prezidențialismul / 129
V.1. Definiția „sistemului prezidențial" / 129
V.2. Prototipul american / 133
V.3. Experiența latino-americană / 140
V.4. Să fie sistemul parlamentar un remediu? / 143

Capitolul VI. Sistemele parlamentare / 151
VI.1. Tipurile de parlamentarism / 151
VI.2. Puterea împărțită / 153
VI.3. Sistemele tip *premiership* / 155
VI.4. Parlamentarismul care funcționează / 160
VI.5. Guvernarea – adunare parlamentară / 161
VI.6. Stabilitate și eficacitate / 164
VI.7. Alegerea directă a premierului / 167

Capitolul VII. Semiprezidențialismul / 175
VII.1. Prototipul francez / 175
VII.2. Cazuri similare și nesimilare / 181
VII.3. Definirea sistemelor semiprezidențiale / 188
VII.4. Care este cea mai bună soluție? / 192

PARTEA A TREIA: TEME ȘI PROPUNERI / 199

Capitolul VIII. Dificultatea politicii / 201
VIII.1. Primitivismul democratic și negativismul / 201
VIII.2. Corupția și respingerea politicii / 203
VIII.3. Video-politica și video-democrația / 206

BCU "SICELIA" BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IX. Prezidenţialismul alternant: o propunere / 211
IX.1. De la un motor la două motoare / 211
IX.2. Preşedinţia intermitentă dar puternică / 213
IX.3. Cel mai bun din două lumi? / 217

Capitolul X. Paradoxul guvernării legiferante / 221
X.1. Iniţiativa şi vetoul / 221
X.2. Puterea de decretare / 224
X.3. Reuşita „trecerii" prin parlament / 227
X.4. Către soluţionarea nexului executiv-legislativ /232

Capitolul XI. Problemele sistemelor prezidenţiale / 237
XI.1. Realegerea preşedinţilor / 237
XI.2. Prezidenţialismul bipartidic şi
prezidenţialismul multipartidic / 241
XI.3. Alegeri asincrone sau sincronizate? / 244

Capitolul XII. Problemele sistemelor parlamentare / 249
XII.1. Bicameralismul sub semnul întrebării / 249
XII.2. Disciplina de partid / 256

Capitolul XIII. Ingineria constituţională / 265

Anexa 1. Italia între erori şi amăgiri constituţionale / 275
Anexa 2. Fiascoul Bicameralei / 293
Anexa 3. Incapacitatea de a reforma şi bastarzii instituţionali / 301
Anexa 4. Despre sistemul constituţional românesc / 313

Bibliografie / 321

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefață la ediția românească

Teoria democrației – un instrument al consolidării regimurilor constituționale

Profesorul Giovanni Sartori este o prezență foarte activă în cadrul dezbaterilor de idei desfășurate astăzi în orice parte a lumii. Numele lui este pronunțat cu interes și respect atât în rândul specialiștilor din SUA, Brazilia, Franța, Japonia, România etc., cât și printre studenții atrași către aprofundarea cunoștințelor din acest deosebit de fascinant domeniu de investigație. Deși peste 25 de ani el s-a făcut remarcat ca profesor în câteva dintre celebrele universități americane, astăzi el se află și în prim-planul analiștilor politici de profunzime și subtilitate care-și desfășoară activitatea în peninsulă, surprinzând, orientând și, de foarte multe ori, chiar confruntându-se cu aspectele dificile ce țin de construcția unui regim politic modern și eficient într-o țară europeană cum este Italia.

Opera profesorului Sartori este vastă. Întâlnim în elaborările sale direcții de cercetare dintre cele mai diverse în sfera științelor politice.

S-a preocupat mai întâi de filosofie și de metodologia științelor sociale. A fost în acest sens un foarte bun cunoscător al lui Benedetto Croce: „Puțini știu, dar la origini am fost filosof, pentru că mi-am început cariera academică predând vreme de șase

B.C.U. "M. EMINESCU" IASI

ani Istoria filosofiei moderne la Facultatea de Ştiinţe Politice din Florenţa... Croce a fost filosoful care a marcat cultura şi chiar istoria italiană din prima jumătate a acestui secol [sec. XX - n.n.], şi el nu trebuie uitat, dacă se vrea înţelegerea din perspectiva ideilor a trecutului nostru recent... Ca răspuns şi ca o reacţie la fascism, de exemplu, Croce îşi moderează teza potrivit căreia politica poate fi înţeleasă ca utilitate, forţă şi putere, preferând un «liberalism filosofic» ce se identifică cu istoria înţeleasă drept istorie a libertăţii"[1].

Este nevoie să precizăm aici că zăbovirea aceasta „obligată" prin şcoala filosofică a lui Croce, prin filosofie în genere – profesorul Sartori este de altfel un fin cunoscător al filosofiilor lui Kant şi Hegel, al filosofiei analitice, al lui Rawls şi Nozick, al hermeneuticii etc. –, i-a oferit acel arsenal teoretic întotdeauna necesar pentru a putea conferi soluţii adecvate la problemele concrete şi complexe ale lumii de azi, la înţelegerea democraţiei, aşa cum a făcut-o el, excelent, în *Teoria democraţiei reinterpretată.*

Analizarea şi teoretizarea democraţiei a fost în consecinţă o altă direcţie de cercetare, una fundamentală, a preocupărilor sartoriene.

S-au scris foarte multe lucrări despre democraţie, după cum se ştie. Însă originalitatea demersului sartorian în raport cu toate acestea constă în privilegierea teoriei, care apare ca o constantă în abordările sale. Foarte sensibil la problemele de limbaj, dar şi la conexiunile acestuia cu gândirea, Giovanni Sartori şi-a elaborat teoria plecând de la o critică a acelor tendinţe intelectuale ce au blocat procesul de elaborare a *unei teorii unificate a democraţiei*[2].

Era nevoie de o astfel de teorie, întrucât în domeniul realităţii „politice" s-au produs schimbări impresionante într-o perioadă istorică de peste 50 de ani. Să ne gândim numai la faptul că, în special, înţelegerea democraţiei pune probleme extrem de dificile atunci când se vrea surprinderea unui sens mai precis.

Analiza conceptului însuşi a provocat dezbateri aprinse, discuţii interminabile şi avansarea unor soluţii simpliste. O teorie coerentă pune capăt acestor interpretări sterile ori de-a dreptul aberante de felul: dar ce ne-a adus nouă democraţia?, întrebări care se mai aud, din nefericire, la unii politicieni de pe malurile Dâmboviţei.

Pe de altă parte, reelaborarea teoretică a conceptului de democraţie întreprinsă de Sartori în cartea sa *Teoria democraţiei reinterpretată* pleacă şi de la numeroase contribuţii deosebit de semnificative aduse în domeniu de politologi de talia lui Dahl sau Lijphart. Aşadar, teza de fond de la care a plecat teoreticianul italian în construcţia sa a fost aceea de a surprinde direcţiile unei teorii a democraţiei competitive, în sensul că democraţia ca termen complex face referire atât la un regim politic, cât şi la un *ansamblu de valori*, ea având nevoie în acelaşi timp de realism şi de idealism. Pare paradoxal, dar acest lucru înseamnă că o teorie a democraţiei trebuie să presupună o conştiinţă empirică a faptelor şi a condiţiilor ce o favorizează, împreună (şi acest lucru nu trebuie uitat niciodată) cu o atenţie îndreptată asupra unor *valori şi idealuri*, fără de care funcţionarea ei reală nu s-ar mai putea produce. Valorile şi idealurile pot exercita presiuni asupra procedurilor şi asupra organizării, contribuind la orientarea procesului de guvernare şi a comportamentelor politice în genere[3]. Democraţia, în viziunea lui Sartori, înseamnă şi „o guvernare" privind către idealuri, o acţiune politică orientată spre valori, o dezbatere vizând asemenea valori, o nevoie de discuţii. Este, oarecum, la fel ca în Atena şi Roma antice, un fel de dezbatere publică, dar în mod sigur şi aproape întotdeauna o coerenţă între fapte şi valori, susţine Giovanni Sartori. Dintre multiplele caracterizări ale democraţiei, „perspectiva noastră actuală aduce în prim-plan faptul că democraţia este «guvernare prin discuţii». Dacă această caracterizare este extinsă, ea sugerează faptul că, pe măsură ce democraţiile se dezvoltă, tot mai mulţi oameni discută tot mai

mult. Este un lucru bun – cu excepția faptului că, pe măsură ce discuțiile se înmulțesc, discuțiile corecte au intrat de fapt în declin. Rezultatul acesta nu este surprinzător, având multe explicații. Oricare ar fi motivele, concluzia rămâne aceea că, pe măsură ce simțim «nevoia de discuții», devine tot mai imperativ să discutăm cu privire la modul în care să discutăm. Se dovedește, așadar, că lucrarea de față [*Teoria democrației reinterpretată* n.n.] este, înainte de orice, o tentativă de lămurire, având scopul precis de a înlătura neglijența (argumentativă) și dezordinea (în concepție). Acesta este, incidental, modul în care înțeleg eu «teoria». Orice altceva ar însemna această noțiune, nu există nici o teorie demnă de acest nume fără o bună argumentare; iar argumentele bune rezultă, la rândul lor, din modalități de discuție corecte din punct de vedere logic"[1].

În consecință, precum se vede, în viziunea sa politologul italian pune un mare accent pe teorie, pe idei, pe explicații. O democrație nu funcționează bine dacă la baza ei nu există idei corecte cu privire la respectiva democrație: „Ideile greșite despre democrație fac să meargă prost democrațiile înseși". Un regim democratic nu poate funcționa fără cunoașterea perfectă a democrației și, pentru ca aceasta să aibă implicații practice, ea trebuie să țină seama de cultura politică, de competența, de tradiția și particularitățile actorilor politici. Întotdeauna demersul teoretic netezește calea înțelegerii pentru acțiunile practice. Dimpotrivă, democrațiile nu sunt viabile dacă cetățenii nu le înțeleg, de aceea este extrem de necesar să dăm o rațiune de a fi a instituțiilor. Ele formează cadrul, acel a *priori* (kantian) necesar exercitării democrației. De altfel, profesorul Giovanni Sartori, încercând să scoată în evidență importanța deosebită a instituțiilor pentru democrație, pentru politică în general, va surprinde semnificația subtilă a unei asemenea teze atunci când afirmă faptul că însuși obiectul de investigare al politicii nu este omul, ci mai ales *instituțiile*.

Revenind acum asupra importanței coerenței și tensiunii dintre fapte și valori pentru înțelegerea democrației, Sartori examinează interacțiunile existente între inerția faptelor și tensiunea principiilor, ceea ce îl îndreptățește să afirme că idealul democrației, înțeles ca suveranitate populară, egalitate și autoguvernare, a rămas, mai mult sau mai puțin, același ca atunci când a fost formulat în Grecia secolului al IV-lea î.Hr., cu precizarea că el se referea la o democrație directă.

Totuși, regimurile instaurate în ultimele două secole în Europa și în lume au privilegiat o formulă ce face o distincție clară între *democrația orizontală* și *democrația verticală*. Prima are conotații ce vizează mai mult experiența vechiului *polis* grec, în care dimensiunea egalitară a politicii, importanța participării și a opiniei publice erau prevalente. A doua formulă se referă la dimensiunea verticală a politicii, ce pune în valoare mai mult inegalitatea în raporturile de putere, de guvernare (decizionistă), democrația fiind considerată mai mult un sistem de selecție a clasei politice.

Potrivit lui Giovanni Sartori, ambele experiențe sunt interesante și utile pentru elaborarea unei teorii unificate a democrației de astăzi, deontologia și presiunea valorilor democratice fiind în conformitate cu acea dimensiune orizontală (de tradiție greacă), iar construcția verticală a democrației, cu cea reprezentativă, foarte răspândită în zilele noastre.

Aportul lui Sartori va consta în realizarea „unei strategii care-l va duce în domeniul foarte complex și delicat ce face ca democrația verticală să fie definită în mod expres ca axiologică și prescriptivă”[5]. Avem de-a face deci cu o sinteză în care profesorul italian surprinde importanța faptelor și semnificația valorilor. El reintroduce în teoria sa a democrației conceptul de egalitate ca valoare „înălțătoare”, și nu nivelatoare, alături de problema calității, a meritelor și a competenței celor ce sunt la putere sau aspiră

la ea. O „bună" democrație ar fi, prin urmare, o meritocrație selectivă.

Aminteam mai sus că în reelaborările sale Sartori pleca de la schimbările inerente petrecute în ultimii 50 de ani, dar și de la „inovațiile" apărute la nivelul teoriei despre democrație. Îl avem în vedere aici pe Robert Dahl, un alt mare „titan" al studiilor politice. De la Dahl va prelua politologul italian conceptul de poliarhie, arătând că democrația este în mod descriptiv o *poliarhie electivă*, iar din punct de vedere prescriptiv, o *poliarhie selectivă*.

Rezultă de aici, așa cum subliniază și Giorgio Sola, că la Sartori termenii de „elită", „excelență" și „capacitate" nu ar trebui să fie excluși din teoria unei democrații, din moment ce ei servesc drept parametri pentru a face distincția între fapte și merite, între cine e la putere și cine merită puterea.

Se înțelege că pentru Giovanni Sartori nu întotdeauna cine ocupă un post de comandă îl și merită, alegătorii putând în acest caz, dacă au o bună „busolă" (o orientare clară), să aleagă în cunoștință de cauză, să voteze judecând și selecționând personalul politic. Se depășește astfel noțiunea de egalitate unidimensională, precară și nesatisfăcătoare, apreciindu-se mai mult criteriul meritocrației și al egalității firești, consolidându-se formele de guvern eficiente, cu lideri de calitate și deosebit de capabili[6].

Concepția sartoriană privind democrația se împlinește în mod coerent prin formularea teoriei democrației competitive, dând un sens mai profund, în acest fel, conceptului de reprezentare electorală, decisiv și central pentru definirea sistemelor politice contemporane ce se caracterizează drept democratice, și surprinzând mai bine strânsa conexiune dintre reprezentare și responsabilitate. Pe un plan mai larg, Giovanni Sartori susține ideea că datorită unor asemenea valori și caracteristici democrația nu numai că s-a extins într-un larg spațiu geografic, dar a devenit și un veritabil principiu de legitimitate. Dar chiar extensiunea spațial-geografică a democrației se confruntă astăzi cu nenumărate

obstacole. În lucrarea sa *Ce este democrația?*, publicată în 1993 la Editura Rizzoli din Milano, Giovanni Sartori se întreba, în mod retoric, având în vedere faptul că, în raport cu așa-zisul socialism, democrația a învins, totalitarismul fiind cel mai redutabil inamic al democrației: avem de-a face acum cu situația democrației fără inamic? Și anticipând parcă unele evenimente de mai târziu (11 septembrie 2001, de exemplu), autorul identifica unele cazuri care ne fac să reflectăm mai adânc la afirmațiile privind victoria pe toate fronturile a liberalismului democratic (Fukuyama).

De asemenea, Sartori s-a oprit la fundamentalismul islamic, dar și la naționalism. Inamicul se mai întâlnește, afirma el, acolo unde domină încă în mod exclusiv și absolut o formă reducționistă a gândirii islamice, un gen de totalitarism în care politica, religia, cultura și tradiționalismul par să fie unul și același lucru. Este un aspect ce ne îndreptățește să afirmăm că victoria spațială a democrației este încă foarte departe de a fi globală.

În consolidarea democrației se înscrie, după Sartori, apariția unor lucrări de o impecabilă claritate și concretețe care-și închid conturile cu trecutul, deschizându-se către problematica unui viitor diferit: viitorul unei posibile democrații cu adevărat fără inamic.

Iar pentru cine dorește în mod serios să înțeleagă și să discute democrația, preocupările devenite de acum clasice ale lui Sartori pot fi considerate un instrument de bază. „Trebuie spus încă o dată, ne asigură politologul italian, că eu consider că teoretizările despre democrație constau, în primul rând, din argumente corecte conectate. Dacă dintr-o premisă nu poate fi dedusă o consecință, dacă sunt implicate erori logice, dacă, prin urmare, conceptele noastre fundamentale sunt obscure sau ambigue, atunci cu siguranță este vorba de o teorie proastă. De asemenea, presupun că, dintre toate sistemele politice, democrația este un sistem politic care se bazează în mod concret pe o gândire lucidă. Dacă lucrurile stau astfel, teoria democrației constituie o formulă de clarificare a complicatei

rețele de argumente care se întemeiază pe ceea ce ar trebui să fie democrația, pe ceea ce poate fi, precum și pe ceea ce nu este și nu trebuie să devină ea – ca nu cumva cele mai bune intenții să se transforme în rele neintenționate"[7]. Ne aflăm în fața unei pledoarii clare și evidente, de tip cartezian, în care autorul militează pentru luciditate și limpezime profundă în ceea ce privește trăsăturile democrației. Deseori, întâlnim în scrierile sale sintagma unei democrații fără epitete. Democrația cu atribute, oricât de multe ar fi acestea, este predispusă la confuzii, la sofisme periculoase ce încearcă acoperirea a ceea ce este de fapt o nedemocrație.

Giovanni Sartori, la fel ca și marii italieni care l-au precedat, mă refer la Machiavelli și Beccaria îndeosebi, a pledat pentru claritate, pentru un raționament sub formă de lanț, de proză științifică, clară și precisă, întrucât acolo unde există claritate există și precizie. Într-un silogism clasic, din premise false nu pot rezulta niciodată concluzii juste. Comparația cu silogismul aristotelic o făcuse Cesare Beccaria, fundamentând dreptul penal modern; la fel a procedat și Sartori în privința democrației, și putem acum aprecia că în acest domeniu și profesorul Sartori este un clasic. El reușește să găsească toate acele mijloace logice, conceptuale și metodologice nu numai spre a face lumină într-un domeniu (ce încă mai părea obscur), dar și pentru a prelua ce-i părea a fi pozitiv din diversele abordări ale subiectului său (democrația), oferind în cele din urmă o teorie operațională privind democrația. De remarcat că aproape întreaga sa operă se centrează în jurul unui asemenea argument. De aceea, considerăm a nu fi lipsită de interes o scurtă prezentare a acesteia.

Afirmația noastră de mai sus, că profesorul Sartori ar fi un clasic, nu este în nici un caz hazardată. Se poate spune cu toată îndreptățirea că profesorul italian este într-adevăr un clasic în viață. O simplă trecere în revistă a marilor figuri de referință în plan mondial care au făcut foarte mult pentru evoluția disciplinei științei

politice contemporane îl situează pe politologul italian pe locul al cincilea în grupul de referință, el fiind al șaptelea din lume în rândul figurilor celor mai proeminente ale disciplinei[8].

Născut la Florența (Italia) în anul 1924, Giovanni Sartori a fost unul dintre acei protagoniști care au făcut să renască științele politice în Italia anilor '50. În anul 1952 publică în revista *Studii politice* un amplu program de restructurare și reînnoire a studiilor politice, stimulând mai ales preocupările privind cercetările empirice, precum și pe acelea mai teoretice privind filosofia politică. Interesul său științific fundamental s-a îndreptat către teoria politică, spre domeniul cercetărilor metodologice, al analizei și studierii partidelor politice. Începând cu anul 1971 fondează și editează prestigioasa revistă de știință politică intitulată *Rivista italiana di scienza politica*, după care predă la Institutul Universitar European (Fiesole) și la universitățile americane Harvard și Yale. În SUA a predat la Stanford University California, obținând titlul de Albert Schweitzer Professor Emeritus în științele umaniste la Columbia University, New York. Scrie cele mai importante cărți în această perioadă (peste 25), dintre care le amintim pe următoarele: *Statul și politica în gândirea lui Benedetto Croce* (1957); *Parlamentul italian* (1963); *Antologie de științe politice* (1970); *Turnul Babel* (1975); *Partide și sisteme de partide* (1976); *Politica: logica și metoda în științele sociale* (1979); *Teoria partidelor și cazul italian* (1982); *Teoria democrației reinterpretată* (1987), publicată și în România în anul 1998; *Ce este democrația?*(1993); *Ingineria constituțională comparată* (1994); *Elemente de teorie politică* (1996); *Homo videns* (1996). *Teoria democrației reinterpretată* a fost tradusă și în Albania, Argentina, Brazilia, Bulgaria, Germania, Coreea de Sud, Mexic, Polonia, Slovacia, Spania și Turcia, iar *Ce este democrația?* a fost retipărită în Italia de cinci ori. *Homo videns* a înregistrat un succes deosebit, în Mexic această carte având un tiraj de peste 30 000 de exemplare.

Profesorului Giovanni Sartori i s-a oferit, datorită prestigiului pe care-l are, titlul de Doctor Honoris Causa din partea universităților Georgetown University (Washington), Mexico City, Buenos Aires, Genova, Madrid și București.

Autoritatea lui Sartori în câmpul cunoașterii științifice s-a bucurat de o amplă recunoaștere pe plan internațional, despre el scriindu-se și în celebra *International Encyclopedia of Social Science* și în *Enciclopedia del pensiero politico* din Italia, Editori Laterza.

Și analiza partidelor, spre a confirma cele spuse de noi mai sus, este axată pe aprofundarea câmpului mai larg de cercetare al autorului: democrația. Și în acest domeniu, elaborările sartoriene au adus claritate în cadrul unei literaturi de cele mai multe ori confuze. Mai întâi, el descompune tradiționala categorie a monopartidismului în trei tipuri: sistemul partidului unic, sistemul partidului hegemonic, care permite existența unor partide subordonate cu condiția ca ele să nu pună în discuție puterea partidului hegemonic, și sistemul partidului dominant, care este totuși compatibil cu democrația. Prin intermediul competiției electorale (care este acceptată), acesta din urmă cucerește aproape mereu majoritatea absolută a voturilor. Mai relevantă însă ne apare subdiviziunea categoriei multipartidismului, care se caracterizează printr-un pluralism moderat și polarizat.

De un mare interes în rândul specialiștilor și al studenților s-a bucurat și cartea *Elemente de teorie politică*, publicată în anul 1987. Sunt abordate și riguros investigate aici conceptele esențiale operaționale în teoria politică de astăzi, cum ar fi constituția, dictatura, egalitatea, ideologia, liberalismul, piața, opinia publică, parlamentul, politica, reprezentarea, sistemele electorale, tehnicile decizionale etc.

Aprofundând temele ce țin de problematica democrației, Giovanni Sartori s-a consacrat unor aspecte de mare complexitate în

lumea contemporană, ce vizează raportul individului (al cetățeanului) cu mass-media, precum și consecințele politice ce decurg din acapararea mediei de către o forță supercentralizată, monopolizantă a majorității informațiilor. Care vor fi într-un asemenea caz consecințele pentru democrație? se întreabă Giovanni Sartori. În lucrarea *Homo videns*, publicată pentru prima dată în 1997, autorul amintește faptul că „ne aflăm în plină și rapidă revoluție multimedia [...] în această carte mă ocup și mă preocup de primatul imaginii, al vizibilului asupra inteligibilului, ce determină apariția unui fenomen unic în istoria umanității: a vedea fără a înțelege. Și, plecând de la această premisă fondatoare, examinez video-politica, adică puterea politică a televiziunii"[9]. Mai departe, Sartori susține ideea că o televiziune aflată în mâinile unui grup monopolist mai mult distruge decât transmite. Informația, în loc de a transforma masa în energie, produce mai multă masă, afirmă Sartori, citându-l aici pe Baudrillard. În al treilea capitol, în care autorul se întreabă asupra implicațiilor televiziunii pentru destinul democrației, Giovanni Sartori investighează problematica alegerilor – video-alegerile, politica video-plăsmuită, „demonul" care aplatizează etc. În centrul atenției se află magnatul presei și televiziunii italiene Silvio Berlusconi. În această ordine de idei, profesorul Sartori este unul dintre cei mai aprigi susținători ai libertății de opinie din peninsula italiană. În sute de articole, publicate în cunoscutul ziar *Corriere della Sera*, profesorul Sartori a pus problema *conflictului de interese* dintre proprietățile actualului șef al grupului de afaceri „Mediaset" și calitatea lui politică de premier.

Într-un alt plan, mult mai larg, considerând-o o mare problemă de teorie politică, Sartori se referă la puternica presiune migratorie pe care o suportă Europa în zilele noastre. Pentru Giovanni Sartori, o societate bună și deschisă nu poate exista decât dacă se fondează pe principiul toleranței. În cartea sa *Pluralism, multiculturalism și străini*, autorul arată că din cauza faptului că

multiculturalismul nu se bazează pe o integrare diferențiată, ci pe o dezintegrare multietnică, el riscă să-şi piardă sensul. Imigranții, de exemplu, nu sunt toți la fel. Iar imigranții de cultură teocratică pun probleme foarte diferite în raport cu acei imigranți care acceptă separația dintre politică şi religie. Este un aspect de tragică actualitate, având în vedere amplele dezbateri privind terorismul de matrice islamică, despre care se vorbeşte pretutindeni în momentul de față. Această problematică nu poate să nu se intersecteze cu teoria democrației, întrucât argumentele pe care le avansează profesorul Sartori aici au în vedere şi fundamentele sistemelor democratice, cum ar fi principiul toleranței, laicitatea şi separarea statului în raport cu biserica.

Între timp, profesorul Giovanni Sartori s-a înscris printre acei oameni de știință care s-au ocupat mai îndeaproape de soluționarea unor probleme de maximă urgență pentru zilele noastre. Îi avem în vedere aici pe Zigmont Bauman, Joseph Stiglitz, Amartya Sen etc. Fiecare dintre aceşti savanți atrage atenția asupra unor aspecte catastrofale ce amenință evoluția viitoare a planetei, cum ar fi foametea, calitatea vieții, dificultățile problematicii Nord-Sud şi altele.

La rândul lui, Sartori, într-o lucrare apărută în anul 2003 la editura Laterza şi intitulată *Mala tempora*, dar mai ales în *Pământul explodează. Suprapopulare şi dezvoltare*, investighează consecințele sociale şi politice ale dezvoltării şi suprapopulării planetei în zilele noastre. În esență, cuvintele enunțate de către politologul italian şi de Gianni Mazzoleni (împreună cu care a scris această carte) sună ca un serios avertisment adresat conducătorilor politici ai lumii contemporane: „Dacă nebunia umană nu va descoperi o pilulă care s-o poată lecui şi dacă această pilulă nu va fi interzisă nebunilor ce o doresc în mod permanent, regnul uman va ajunge cu mare greutate până în anul 2100. Într-un secol, cu o asemenea evoluție, planeta Terra va fi pe jumătate moartă, iar ființele

umane vor avea aceeași soartă".

Revenind la preocuparea sa principală, care este aprofundarea problematicii teoriei democrației, se poate spune că profesorul Sartori, realizând o teorie coerentă privind democrația, încearcă să observe modul în care ideile, conceptele, valorile incluse în cadrul unui vast și complex proiect de cercetare se conformează unei realități mereu dependente de experiența istorică. Foarte atent la valurile de democratizare care au început mai întâi în sudul Europei prin anii '70 și în America Latină, apoi la cele petrecute în Europa Centrală și de Est, profesorul Sartori a studiat și a comparat legea fundamentală existentă în aproape toate aceste țări, dar și în țările Europei occidentale. De la teorie la funcționarea ei reală, democrația a suportat, cum spune Sartori, o veritabilă „inginerie". Rezultatul unei atât de ample cercetări a fost apoi publicat sub forma unei cărți de mare originalitate, intitulată *Ingineria constituțională comparată*. Apărută, pentru prima dată, la Macmillan Press în 1994, cartea se dorește a fi un instrument util pentru toți actorii politici interesați de reformele instituționale. Așa cum arată autorul, cartea nu se referă doar la Italia, iar comparația cu alte țări în privința modalității prin care s-au făcut reformele este de mare folos, dacă problemele sunt reanalizate din perspectiva rezolvării lor în celelalte state. De un deosebit interes considerăm că se poate bucura inițiativa traducerii acestei cărți în România. Țara noastră se află astăzi în plin proces de reformare a instituțiilor sale, și cartea lui Sartori este în această privință un instrument de analiză foarte prețios.

Este și rațiunea pentru care îngrijitorii celei de-a doua ediții a *Ingineriei constituționale comparate* în limba română au considerat ca binevenită includerea discursului rostit de profesorul Sartori la Universitatea din București, cu ocazia conferirii titlului de Doctor Honoris Causa. În discursul amintit, intitulat *Despre sistemul constituțional românesc*, profesorul italian precizează că „sistemul

politic românesc este un sistem parlamentar, cu particularitatea existenței unui șef de stat puternic, a cărui forță derivă din legitimitatea populară și dintr-o serie de dispoziții constituționale de susținere". De aici ar proveni, afirma în continuare profesorul italian, faptul că în România nu este posibilă o coabitare a celor două autorități majore ale statului, de genul celei care a existat de mai multe ori în Franța și în alte țări. Nu e posibilă nici coabitarea și aproape nici formarea unui guvern de uniune națională, întrucât în România avem de-a face nu cu un regim semiprezidențial, ca în Franța, ci cu un fel de echilibru între autorități imperfecte, înclinate de cele mai multe ori spre dezechilibre și chiar spre conflicte sau ciocniri instituționale. Asemenea considerații se refereau în special la caracterizarea regimului românesc ca fiind semiprezidențial. Este foarte interesantă și aprecierea de atunci a profesorului Sartori referitoare la sistemul constituțional românesc, relatată într-o convorbire particulară, potrivit căreia un astfel de conflict ar putea să apară imediat după sfârșitul mandatului de președinte al lui Ion Iliescu, dacă nu vor fi operate modificările constituționale necesare reechilibrării puterilor sau autorităților din stat.

După aproape cinci ani de la acea întâlnire, în numeroase articole din presa românească, conflictele dintre premier și președinte au devenit destul de frecvente, în ciuda faptului că ei fac parte din aceeași alianță electorală.

Problema actualizării Constituției, a modificării ei, este dezideratul care stă din nou pe agenda politicienilor de pe malurile Dâmboviței. Previziunile lui Sartori au fost astfel confirmate. Lectura lui asupra Constituției românești, o lectură cu ochi de specialist, l-a ajutat să surprindă elementele neviabile ale acestui important mecanism, l-a ajutat să descopere aspectele nefuncționale. De aceea, o analiză atentă a *Ingineriei* i-ar stimula, credem, și pe specialiștii noștri să îmbunătățească „ingineria" constituțională, să perfecționeze acest important mecanism instituțional.

Ceea ce a întreprins profesorul Sartori atunci când a realizat o analiză comparată a constituțiilor moderne (în special din unele țări aflate într-un proces de reformă) poate fi asemănat cu acțiunea marelui filosof grec (el însuși inițiator al reflecțiilor privind politica) de acum peste 2000 de ani, Aristotel, care a investigat polisurile grecești și alte state din bazinul Mediteranei și din Orient. Întreprinderea e de-a dreptul colosală, iar rezultatul obținut de profesorul Sartori poate fi comparabil, dacă ne gândim că avem de-a face aici cu supunerea teoriei sale despre democrație la un gen de probă efectivă. Într-o discuție particulară pe care am avut-o la Roma în legătură cu traducerea acestei cărți în România, autorul îmi relata, referindu-se la unele dintre constituțiile existente în America Latină, că a întâlnit unele legi fundamentale scrise care aveau peste 250 de pagini. Or, într-un asemenea caz se înțelege de la sine că nu numai valoarea și eficiența respectivelor constituții sunt puse serios la îndoială, ci și consecințele lor politice, soarta regimului democratic din unele țări fiind astfel deosebit de afectată. Volumul constituției face loc la numeroase interpretări, posibile imixtiuni sau pur și simplu derogări. Iar o constituție, cum aminteam și noi înainte, pentru a fi riguroasă, trebuie să fie clară, concisă, simplă, redusă ca mărime și durabilă în timp. Putem da exemplu, în acest sens, Constituția americană, veche de peste 200 de ani.

Amintind afirmația lui Bentham conform căreia două sunt „motoarele" ce impulsionează realitatea socială, pedeapsa și recompensa, sau „morcovul" și „bățul", într-un sens mai modern, profesorul Sartori aseamănă constituțiile cu mecanismele ce fac să funcționeze societățile, ele fiind cele care reglează și „ordonează" viața politică dintr-o țară sau alta, premiază sau penalizează o acțiune sau alta. În afara lor, organizarea politică ar avea de suferit. De aceea, este foarte important ca ele să fie concepute și constituite ca structuri bazate pe stimulente și penalizări. Titlul cărții lui

Sartori indică o referință la asemenea mecanisme de funcționare, la compararea diferitelor mecanisme, cu scopul îmbunătățirii funcționării acestora. Termenul „comparat", susține Sartori, presupune faptul că se poate trage o lecție din experiența altor țări. Prin ceea ce a întreprins în cartea sa *Ingineria constituțională comparată*, profesorul Sartori a desfășurat o acțiune „în mod sistematic comparativă" atât prin concepție, cât și prin metodă. Prin concepție, întrucât argumentele sunt fundamentate plecând de la o experiență și extinse la alta sau la toate formele democratice existente. Prin metodă, pentru că analizele sale vizează un „control comparat", în sensul că toate generalizările sunt controlate și verificate pe cazurile pentru care sunt formulate[10].

Lucrarea lui Giovanni Sartori este concepută în trei părți: 1) *Sistemele electorale*, 2) *Prezidențialismul și parlamentarismul* și 3) *Teme și propuneri*. Sunt analizate cu multă rigoare sistemele majoritare, premiul de majoritate, sistemele proporționale, dublul tur, votul unei persoane și votul de listă, reprezentarea minorităților. De menționat aici că cercetările autorului merg până la ultimele detalii, surprinzând de exemplu prin analize de caz și situații ca cele din Japonia, Chile, Argentina etc. Autorul se referă apoi la importanța sistemelor electorale, la efectele acestora asupra sistemului parlamentar și chiar politic.

Pornind de la situații concrete, autorul face o evaluare a sistemelor electorale majoritare, proporționale și a dublului tur de scrutin. Dar partea cea mai interesantă a cărții are în vedere aspectele ce vizează, în fapt, regimul constituțional, analiza prezidențialismului, a semiprezidențialismului și a sistemului parlamentar.

Remarcabil și, în același timp, extrem de instructiv în ceea ce privește realitatea de la noi ni se pare a fi capitolul ce se referă la „dificultatea" politicii. Sartori investighează aici primitivismul democratic, concepția și soluțiile ce vin dinspre o bună politică pentru stoparea lui. Și deși, când are în vedere corupția, profesorul

italian vizează aspectele numeroase ce produc multă rumoare în peninsulă, precum cazul Berlusconi și conceptele de video-politică sau video-democrație, ecourile sau lecțiile lui Sartori pot fi bine receptate sau chiar învățate și pe malurile Dâmboviței, întrucât se potrivesc atât de bine, de parcă întreaga analiză sartoriană ar fi fost întreprinsă chiar la București.

Lucrarea lui Giovanni Sartori intitulată *Ingineria constituțională comparată* a avut un ecou pozitiv în rândul specialiștilor din domeniul științelor politice nu numai din Italia, ci din întreaga lume. Au fost nenumărate traduceri ale acestei cărți atât în Europa, cât și în America Latină. Astfel, prin cercetările sale, Sartori a stimulat o nouă abordare în vederea înțelegerii sistemelor politice, insistând asupra relației dintre sistemele electorale, instituții și sistemele politice în general. Influența sistemelor electorale asupra sistemelor de partide confirmă faptul că prin utilizarea corectă a unor teorii probabiliste se favorizează intervențiile aplicative în vederea obținerii rezultatelor dorite. Se confirmă în acest fel concepția generală a lui Sartori despre știința politică drept știință aplicată. Avem de-a face aici cu o verificare, în consecință, a viziunii sale epistemologice privind „explicarea politicii prin politică". Odată cu Sartori, susține astfel și Pasquino, este acceptată și teza existenței „unei interacțiuni necesare între ingineria electorală și structurarea sistemelor de partide, decisivă pentru înțelegerea modului în care sistemele de partide se pot dezvolta și consolida, dar mai ales în ce fel"[11].

Ingineria constituțională comparată poate deveni, prin urmare, un veritabil instrument, util și necesar, pentru cunoașterea și explicarea politicii la nivelul exigențelor prezentului, fiind de o mare actualitate în secolul nostru, în secolul al XXI-lea.

GHEORGHE LENCAN STOICA

Note

[1] Giovanni Sartori, *Studi crociani,* I, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 11.

[2] Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, Iași, Editura Polirom, 1998, p. 23.

[3] Giorgio Sola, *Storia della scienza politica*, Roma, la Nuova Italia Scientifica, p. 653.

[4] Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 24-25.

[5] Giorgio Sola, *op. cit.*, p. 654.

[6] *Ibidem*, p. 656.

[7] Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 27.

[8] Robert E. Goodin, Hans-Dieter Klingeman (coordonatori), *Manual de știință politică*, Iași, Polirom, 2005, p. 52.

[9] Giovanni Sartori, *Homo videns*, Roma-Bari, Editore Laterza, 2000, p. XV.

[10] Giovanni Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 9.

[11] Gianfranco Pasquino, *La scienza politica di Giovanni Sartori*, Bologna, 2005, p. 203.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prefață

Obiectul de studiu propriu politicii nu este omul, ci instituțiile.
John Plamenatz

Bentham afirma că cele două mari „motoare" (*engines*) ale realității sunt sancțiunea și recompensa. Și, cu siguranță, „inginerie" (*engineering*) derivă de la *engine*. Alăturând metafora etimologiei, am ajuns la „inginerie constituțională" pentru a reda, în primul rând, ideea conform căreia constituțiile se aseamănă cu mașinile sau cu mecanismele care trebuie „să funcționeze" și care trebuie să dea oarecare rezultate; și, în al doilea rând, pentru că este puțin probabil ca întotdeauna constituțiile să funcționeze normal (cum ar trebui) fără a folosi „motoarele" lui Bentham, adică pedepsele și recompensele. Într-adevăr, într-o mare parte a cărții susțin ideea unor constituții concepute și construite ca structuri bazate pe stimulente și sancțiuni.

Din titlu mai înțelegem și că această carte are la bază comparația; și acest lucru înseamnă foarte mult. Este importantă comparația pe care o putem face între experiențele diferitelor țări. Iar această lucrare este „comparativă în mod sistematic", atât prin acoperire, cât și prin metodă. Prin acoperire, pentru că subiectele sunt preluate din și extinse la toate formele democratice existente; prin metodă, întrucât analiza se bazează pe „controlul comparat", în sensul că toate generalizările mele sunt controlate prin cazurile la care se aplică.

Lucrarea este împărțită în trei părți: 1) Sisteme electorale, 2) Prezidențialismul și parlamentarismul, 3) Teme și propuneri. Sistemele electorale pot să nu fie incluse în mod formal în textele constituționale, și totuși rămân o parte esențială a modului de funcționare a sistemelor politice. Sistemele electorale nu sunt numai instrumentul de maximă manipulare în politică, ci și cele care modelează sistemul partidic și care grevează asupra configurării reprezentării. Din acest motiv, eu le consider primordiale. Trecând în revistă sistemele proporționale, sistemul uninominal și diferitele formule (puțin cunoscute sau neglijate pe nedrept) ale dublului tur de scrutin, continui să-mi pun întrebarea: care sunt, în fiecare caz, efectele unui sistem dat? Se va dovedi că literatura despre sistemele electorale greșește de multe ori în analizele sale privind cauzele și chiar meritele și erorile diferitelor sisteme. Teza lui Lijphart care susține că sistemul proporțional este întotdeauna mai bun întrucât contribuie la producerea democrației consensuale mi se pare de nesusținut; natura directă a raportului de reprezentare în sistemele uninominale este deseori îndoielnică, și prin urmare trebuie corelată cu „localismul"; sistemele cu un dublu tur de scrutin nu sunt neapărat majoritare, ci se pot aplica și circumscripțiilor plurinominale (chiar mici).

În cea de-a doua parte precizez diferența (profundă) dintre sistemele prezidențiale și sistemele semiprezidențiale, definesc cele două sisteme și trec apoi la verificarea aspectelor care „condiționează" randamentul sistemului prezidențial și al celui semiprezidențial. De ce sistemul prezidențial sud-american funcționează rareori? Și în ce condiții funcționează cel mai bine prototipul american? Admițând că guvernul nedivizat ar fi principala condiție de funcționare a sistemelor prezidențiale, trebuie luat în considerare și gradul de disciplină a partidului în Congres, gradul de polarizare a opiniilor și alți factori. În ceea ce privește semiprezidențialismul de tip francez, punctul forte al structurii și autorității

sale duale pare să fie capacitatea de a înfrunta eventualitatea guvernului divizat.

În cea de-a două parte examinez în mod detaliat și sistemele parlamentare, într-o abordare ce rezumă o varietate de formule total diferite. Sistemul englez este clar un sistem bazat pe *premiership*; Cancelariatul german (*Kanzlerdemokratie*) este un sistem parlamentar controlat; la cealaltă extremă se găsesc sistemele de adunare (cea de-a Treia și cea de-a Patra Republică Franceză) [Adunarea Națională – n.ed.], cu capacități de funcționare ce depind de gradul în care parlamentul este controlat de partide. Aici, din nou, este crucială analiza condițiilor. Sistemul englez depinde de un sistem uninominal care produce guverne monopartide (o condiție care nu se verifică în India). Formula germană presupune un sistem de două partide și jumătate ce poate fi extinsă cu greu și, cu atât mai puțin, exportată în sisteme de patru-cinci partide.

În cea de-a treia parte voi ilustra – printre altele – o nouă propunere, anume cea a unui sistem de prezidențialism alternant sau intermitent, de la care se așteaptă capacitatea de a înfrunta atât dificultățile sistemelor prezidențiale fără speranță (de exemplu, din Brazilia), cât și ale sistemelor parlamentare nefuncționale (de exemplu, Italia și Israel). Propunerea poate fi valabilă și pentru Mexic și pentru țările ex-comuniste din Europa de Est (în special Rusia și Polonia). Problema este, *in nuce*, combinarea controlului (eficient) al parlamentului cu un guvern eficient. Regimurile politice de tip occidental – fie că puterea este divizată (ca în forma de prezidențialism pur), fie că este împărțită – alunecă ușor către blocaj, paralizie și ineficiență. Tocmai de aceea, propun un proces legislativ adaptat condițiilor nefericite, unul care nu admite nici abstracționismul parlamentar, nici, la cealaltă extremă, acel tip de guvernare prin decret care caracterizează prezidențialismul latino-american.

Aceasta este o lucrare „subțire" cu privire la subiect, după cum rezultă din dimensiunea relativ modestă a cărții, pe de o parte, și, pe de altă parte, pentru că desfășurarea evenimentelor este accelerată. Când m-am hotărât să o scriu, nu m-am gândit la o lucrare erudită, ci la o lucrare orientată către practică și care pune accentul pe ceea ce este greșit sau, mă rog, greșit înțeles în contextul structurilor politice democratice. Pe atunci – pe la sfârșitul anului 1991 – aveam senzația că după o perioadă de cincizeci de ani de îngheț politic eram pe punctul de a intra într-un „ciclu de schimbări", într-o epocă de o impetuoasă schimbare. Dar, cu siguranță, nu mă așteptam ca schimbarea instituțională să se extindă atât de repede în lume, așa cum s-a întâmplat în ultimii doi ani. Iar viteza cu care s-au desfășurat evenimentele m-a constrâns, oarecum, să închei această lucrare cât mai repede posibil. Pe de altă parte, cu cât mă întrebam mai mult – în timpul scrierii cărții – dacă știm într-adevăr *cum să schimbăm* și ce ar fi de schimbat, cu atât descopeream cu dezamăgire că răspunsul era un Nu răsunător și că „evenimentele noastre grandioase" de reformă purtau amprenta unor reformatori incompetenți în cel mai înalt grad. Poate că judecata mea este una prea dură. Dar și așa rămâne întrebarea: în chestiunile instituționale, știm *ce* și *cum* să reformăm?

Giovanni Sartori
Columbia University
1 ianuarie 1994

Partea întâi

SISTEMELE ELECTORALE

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I

Sistemele majoritare şi sistemele proporţionale

I.1. Premise

La început se pune problema modului în care un popor este făcut să voteze. Sistemele electorale determină felul în care voturile sunt transformate în locuri parlamentare[1] şi, drept urmare, modul în care este influenţat comportamentul alegătorului; şi, pe lângă aceasta, determină dacă alegătorul votează pentru un partid sau pentru persoane. În ceea ce priveşte primul aspect, criteriul este dacă traducerea voturilor în locuri parlamentare este „direct proporţională" sau nu, astfel încât clasificarea principală a sistemelor electorale vizează reprezentarea proporţională şi pe cea majoritară. În ceea ce-l priveşte pe cel de-al doilea, criteriul este cine controlează selectarea candidaţilor, iar diferenţierea principală se face între votul „pentru persoană" sau nu. Având însă în vedere că ambele criterii includ o mulţime de grade şi de amestecuri, clasificarea şi tipologia generală a sistemelor par – fapt ce nu surprinde – o chestiune încurcată.

Înainte de a intra în încurcături, să fixăm datele de bază. În sistemele majoritare, câştigătorul ia totul; în cele proporţionale, victoria este împărţită între cei care obţin o cotă suficientă de voturi (în general, dar nu întotdeauna, coeficientul electoral). În sistemele majoritare, opţiunea alegătorului este canalizată şi, în

final, restrânsă la o singură alternativă; în sistemele proporţionale, alegătorii nu sunt constrânşi să-şi concentreze votul, iar paleta lor de alegere poate fi mai amplă. Pe de altă parte, sistemele majoritare propun candidaţi individuali, persoane; pe când cele proporţionale propun, în general, liste de partid. Dar fiecare sistem conţine un mare număr de variante.

În timp ce toate sistemele majoritare sunt de tipul „învingătorul ia totul" (după formula *the winner takes all*), majoritatea în cauză poate fi atât o majoritate absolută (de cel puţin 50,01 procente), cât şi o majoritate relativă (*plurality*), majoritatea celui care obţine cel mai mare număr de voturi. Pe de altă parte, în timp ce în mai toate sistemele proporţionale se cere transformarea voturilor în locuri „într-o oarecare proporţie", o asemenea proporţie variază: de la o corespondenţă cvasi-perfectă la una extrem de imperfectă, adică la un grad ridicat de disproporţionalitate. Mai mult, nu toate sistemele electorale pot fi clasificate fie ca majoritare, fie ca proporţionale. De exemplu, sistemul dublului tur de scrutin poate fi sau un sistem majoritar cu circumscripţii uninominale, sau un sistem proporţional cu circumscripţii plurinominale.

Totuşi, dificultatea de a împărţi toate sistemele electorale în majoritare şi proporţionale îşi are originea în faptul că cele două etichete nu sunt simetrice. Când spunem majoritate relativă (*plurality*), ne referim strict la un criteriu electoral (primul câştigă tot), în timp ce reprezentarea proporţională sugerează chiar, în mod inevitabil, un rezultat proporţional: un corp reprezentativ care să reflecte într-o oarecare măsură distribuţia proporţională a voturilor. Este adevărat că întotdeauna am avertizat că un sistem proporţional se poate dovedi ca fiind extrem de nereprezentativ. Totuşi, de fiecare dată când un sistem este numit proporţional, presupunem că trebuie să existe un raport cât de cât egal între voturi şi locuri.

Înainte însă de a ordona argumentul, trebuie să separăm criteriul sau metoda de alegere de rezultatul său, adică de modul în

care un parlament reflectă distribuţia voturilor alegătorilor. În acest caz, sistemele majoritar şi proporţional pot fi identificate şi definite clar ca *opuse*, prin excludere reciprocă, şi deci ca negative unul faţă de celălalt. Astfel: un sistem electoral este majoritar dacă votul se exprimă în circumscripţii (de regulă uninominale) în cadrul cărora învingător este cel care trece primul linia de sosire, aşa-numitul *first-past-the-post system*. Invers, orice sistem electoral în cadrul căruia votul se exprimă în colegii plurinominale (de la două locuri în sus) şi care fabrică învingători (de la doi în sus) aleşi în baza celui mai mare număr de voturi este un sistem proporţional. Cu siguranţă, există două moduri la fel de diferite de a stabili aceste proporţii ale victoriei: unul (cel mai des întâlnit) este determinarea coeficienţilor electorali; celălalt este simpla alegere a primilor sosiţi (primii doi într-o circumscripţie binominală, şi aşa mai departe). În primul caz, candidaţii sunt aleşi pe baza *cotelor egale* (coeficienţi); în cel de-al doilea, candidaţii sunt aleşi pe baza *celui mai mare procent de voturi*.

Întrebarea este dacă aceste cote şi aranjarea ordinală (*rank-orderings*) pot fi amândouă asimilate criteriilor proporţionale. După părerea mea, pot fi, datorită faptului că ambele metode dau rezultate proporţionale, şi fiecare dintre cele două criterii poate, separat, să dea acelaşi grad de proporţionalitate corectă.

Diferenţa pe care tocmai am adus-o în discuţie între sistemele majoritare şi sistemele proporţionale nu implică faptul că toate sistemele electorale pot fi clasificate în mod dihotomic ca majoritare sau nu, întrucât trebuie să ţinem cont şi de „sistemele mixte". Trebuie atrasă atenţia că, totuşi, de multe ori această noţiune este prost aplicată. Dacă, de exemplu, avem un parlament bicameral ale cărui camere sunt alese prin sisteme diferite, acest lucru nu echivalează cu un sistem mixt. Adevăratele sisteme mixte sunt doar acelea care aleg aceeaşi cameră printr-o combinaţie de criterii proporţionale şi de criterii majoritare[2]. Dar este clar că acest hibrid nu subminează împărţirea noastră, ci, de fapt, o presupune[3].

I.2. Sistemele majoritare

Sistemele majoritare nu ţintesc către un parlament care să reflecte distribuţia voturilor; acestea au ca scop producerea unui câştigător detaşat. Intenţia lor nu este numai aceea de a alege un parlament, ci şi de a alege contextual (chiar dacă numai prin implicare) un guvern. Cum am mai afirmat, ceea ce diferenţiază, în principal, sistemele majoritare este necesitatea unei majorităţi relative sau a uneia absolute. În ambele cazuri avem în general circumscripţii uninominale; în ambele cazuri avem aşadar un câştigător care ia totul; dar un învingător cu o majoritate relativă este pur şi simplu cel care ajunge primul, şi din această cauză se foloseşte de cele mai multe ori expresia „minoritate majoritară"; un învingător cu o majoritate absolută reprezintă o majoritate în adevăratul sens al cuvântului.

Sistemele majoritare de tip englez sunt sisteme de o majoritate relativă la un tur. Dacă învingătorului i se cere o majoritate absolută, atunci se apelează fie 1) la votul angajat alternativ; de exemplu, cel din Australia pentru Camera inferioară, fie 2) la dublul tur de scrutin în care intră la balotaj doar primii doi câştigători ai primului tur.

Votul alternativ (*alternative vote*: ATV) este un sistem de vot „preferenţial" în circumscripţii uninominale care solicită fiecărui alegător să aranjeze toţi candidaţii în ordinea preferinţelor[4]. Candidaţii cu numărul cel mai scăzut de prime preferinţe sunt eliminaţi, iar preferinţele sunt redistribuite până când rezultă un câştigător cu o majoritate absolută. Votul alternativ este astfel un adevărat sistem majoritar; este şi un sistem care permite şi încurajează – personalizând în mod ferm votul – transgresarea liniilor partidelor. În privinţa sistemelor cu dublu tur de scrutin (care vor fi rediscutate mai departe), este evident că dacă doar doi candidaţi sunt admişi la un al doilea tur, unul dintre ei va obţine majoritatea absolută.

I.3. Premiul majorităţii

Mai sunt şi alte sisteme majoritare? S-ar putea răspunde afirmativ în privinţa premiului majorităţii, al cărui scop este de fapt producerea sau întărirea unei majorităţi. Desigur, premiul majorităţii presupune votul proporţional. Chiar şi aşa, merită să fie pusă întrebarea asupra modului în care un premiu poate influenţa proporţionalitatea reprezentării.

La o extremă găsim, de exemplu, sistemul Saenz Peña aplicat în Argentina până în 1962, sistem ce alocă două treimi din locuri listei cu cel mai ridicat număr de voturi, iar treimea rămasă, listei cu al doilea nivel al voturilor. Aici este clar că sistemul dă naştere unei majorităţi absolute debordante şi că impune un format bipartidic în interiorul circumscripţiei, chiar dacă se desfăşoară precum un vot de listă în circumscripţiile plurinominale. Dar să luăm formula care a fost adoptată mult timp în trecut în Paraguay: două treimi din locuri merg la partidul cu cel mai ridicat număr de voturi, iar treimea rămasă este împărţită, în mod proporţional, tuturor celorlalte liste de partid. În acest caz, lăsând deoparte un premiu al majorităţii, care rămâne debordant, o treime din mecanism este proporţională. Să presupunem acum că premiul nu asigură două treimi din locuri, ci doar o modestă majoritate, să spunem de 55%. În acest caz, diferenţa netă apare dacă premiul îi este acordat unui singur câştigător cu o majoritate relativă sau dacă este primit de alianţe electorale (numite *liste comune*) între mai multe partide, ca în Franţa în 1951 şi în 1956 şi în Italia în 1953. În prima ipoteză, asemănarea cu un sistem majoritar este încă puternică, în timp ce în cazul celei de-a doua ipoteze este evident că avem un context proporţional completat cu un bonus. Totuşi, dacă premiul solicită, pentru a face diferenţa, ca lista comună a partidelor aliate să obţină o majoritate absolută, atunci acesta întăreşte pur şi simplu o majoritate deja existentă. În schimb, dacă

premiul poate fi luat chiar şi de cel care obţine mai puţin de 50%, atunci acesta creează o majoritate. Dar în ambele situaţii fragmentarea sistemului partidic poate rămâne neschimbată, iar guvernele de coaliţie continuă să fie regula.

Este clar că intenţia premiului nu prea îşi găseşte justificarea atunci când avem de-a face cu trei sau patru partide relevante (sistemul definit de mine ca pluralism limitat) şi că se aplică mai bine la sisteme de partid fragmentate şi atunci când constrânge partidele să formeze alianţe electorale. De fapt, scopul său nu este doar acela de a asigura o majoritate, ci şi de a încuraja procesele de agregare. Iar asta fie pentru că partidele aliate nu pot concura ca „adversare", fie pentru că se presupune că alianţa electorală s-ar putea transforma mai târziu în guvern de coaliţie. Iar meritul acestui sistem este generarea unui imbold de agregare bazat – în mod diferit faţă de cel generat de sistemul majoritar – pe interes şi pe avantaj.

Dar există o şmecherie. Meritele acestui mecanism pot fi manipulate cu uşurinţă de partidele care se unesc doar pentru a obţine premiul şi care revin la rivalitatea iniţială imediat după terminarea alegerilor. Această eventualitate poate fi descurajată dacă se stabileşte că premiul se pierde pentru toate partidele care au beneficiat de el în cazul în care coaliţia lor guvernamentală se destramă. Posibilitatea coaliţiilor coezive depinde de această clauză (care are nevoie doar de un parlament cu un număr variabil).

I.4. Sistemele proporţionale

Să ne întoarcem la reprezentarea proporţională. După cum am mai afirmat, în timp ce toate sistemele proporţionale îşi propun să traducă „în proporţii" voturile în locuri, acestea variază semnificativ în ceea ce priveşte gradele de proporţionalitate sau de

disproporţionalitate. Şi este greşit să presupunem că proporţionalitatea sistemelor proporţionale este stabilită *doar* de formulele de transformare a voturilor în locuri; aceasta este determinată în mod mai decisiv de dimensiunea circumscripţiilor.

Plecând de la formulele de traducere, adică de la regulile de acordare a locurilor, cel mai clar sistem dintre toate este *votul singular transferabil* (*single transferable vote: STV*) în circumscripţiile plurinominale. În acest sistem li se cere alegătorilor să aranjeze candidaţii în ordinea preferinţelor; fiecare vot care depăşeşte cota (coeficientul electoral) este acordat preferinţelor secundare; apoi candidaţii cu voturi mai puţine sunt eliminaţi succesiv, iar preferinţele lor sunt redistribuite până când toate locurile sunt ocupate.

Trecând de la STV la sistemele proporţionale mai puţin pure, cele mai cunoscute sunt: 1) metoda „celui mai ridicat rest", 2) metoda D'Hondt sau a „celei mai ridicate medii" şi 3) formula Sainte-Laguë. *Sistemul celui mai ridicat rest* (adoptat, de exemplu, în Italia pentru Camera Deputaţilor până în 1993) favorizează partidele mai mici. După fiecare coeficient electoral deplin (stabilit după împărţirea voturilor la numărul de locuri), toate locurile rămase sunt atribuite partidelor cu cel mai ridicat număr de voturi reziduale sau rămase. *Metoda celei mai ridicate medii* (D'Hondt) este sistemul proporţional cel mai frecvent folosit (în Austria, Belgia, Finlanda, în Italia până în 1993 pentru Senat şi în numeroase ţări latino-americane) şi este mai puţin proporţional întrucât favorizează partidele mai mari. În fine, *metoda Sainte-Laguë*, folosită (într-o versiune modificată) doar în Suedia şi în Norvegia, nu este mai puţin proporţională decât metoda celei mai ridicate medii[5].

Diferenţele între aceste sisteme sunt, am putea spune, matematice. Dar factorul care determină în cea mai mare măsură proporţionalitatea sau disproporţionalitatea sistemelor propor-

ţionale este *mărimea circumscripţiei*, unde „mărimea" este măsurată în funcţie de numărul de locuri oferit ca premiu. Astfel, chiar dacă nu luăm în calcul subtilităţile matematice, cu cât mai amplă este circumscripţia, cu atât e mai mare proporţionalitatea[6]. Cum Olanda şi Israelul alcătuiesc o singură circumscripţie naţională (alegând 150 şi, respectiv, 120 de reprezentanţi), aceste două ţări se apropie cel mai mult de proporţionalitatea pură[7]. Altfel spus, cu cât e mai redusă circumscripţia, cu atât e mai scăzută proporţionalitatea. Astfel, ţările cu circumscripţii foarte mici (de la două la cinci locuri) sau medii spre mici (până la, să spunem, un număr de maximum nouă-zece locuri) sunt din acest motiv ţări cu o proporţionalitate mai puţin proporţională[8].

Trebuie să atragem atenţia asupra faptului că această proporţionalitate imperfectă poate să nu fie reflectată în măsurătorile noastre, şi acest fapt se întâmplă pentru simplul motiv că proporţionalitatea scăzută penalizează partidele mai mici şi, în final, le elimină. În acest caz, disproporţionalitatea este scoasă în evidenţă de un sistem partidic de mici dimensiuni, de exemplu de trei sau patru partide. În aşteptarea explicaţiei tehnice a problemei (*infra*, cap. III, secţiunile III.3. şi III.4.), logica este următoarea: cu cât este mai mică circumscripţia, cu atât este mai mare risipa de voturi: a acelor voturi care, clasându-se mult sub coeficientul sau sub pragul necesar pentru a câştiga, sunt pur şi simplu pierdute. Se înţelege că argumentul presupune ca partidele angajate în luptă să fie destule şi să nu existe „recuperări". Dacă o listă la nivel naţional adună voturile irosite la nivel circumscripţional şi dacă acest coeficient naţional corespunde mai mult sau mai puţin unei medii a cotelor circumscripţionale, atunci proporţionalitatea este refăcută (mai ales dacă se permite variaţia numărului de locuri în parlament: aşa-numitul sistem al locurilor adăugate sau peste număr)[9].

Sistemele proporţionale presupun circumscripţii plurinomi-

nale şi, de obicei, sistemele proporţionale sunt sisteme de liste care pun alegătorul în faţa listelor de partid cu nume (de multe ori atâtea câte persoane trebuie alese într-o circumscripţie dată). Aceste liste de partid pot fi: 1) „blocate", în sensul în care candidaţii sunt aleşi în ordinea impusă de partid (spre exemplu, în Israel şi în mare parte din ţările Americii Latine); 2) „deschise", în sensul că nu există o ordine predeterminată şi că alegătorii au posibilitatea să-şi exprime una sau mai multe preferinţe, scriind nume sau punând un semn în dreptul numelor de pe listă[10].

Pe lângă votul de listă, alte două formule sunt „lista liberă" şi „votul limitat". În sistemul *listei libere* alegătorul are atâtea voturi câţi candidaţi sunt de ales; poate cumula două voturi pentru un singur candidat şi îi este permis să dea chiar un vot pentru candidaţi din partide diferite. Singura punere în practică semnificativă a acestor opţiuni este, totuşi, în Elveţia, unde guvernul este predispus la schimbare atât în timp, cât şi ca alcătuire; ceea ce minimalizează uzitarea sistemului cu listă liberă. În fine, *votul limitat* îi dă fiecărui alegător dreptul la mai mult de un vot, dar la mai puţine voturi faţă de numărul de persoane care trebuie alese: de exemplu, în cadrul unei circumscripţii trinominale, alegătorii au dreptul la două voturi. Vom discuta despre acest sistem în următorul capitol.

Problema sistemelor majoritare este că sunt prea manipulante. Problema sistemelor proporţionale pure este că acceptă prea multe partide, fapt ce justifică adoptarea unui proporţionalism „impur" apt să contrabalanseze fragmentarea sistemului de partide. Totuşi, un alt mod de a împiedica proliferarea partidelor este stabilirea unor praguri de admitere la reprezentare. Termenul german pentru această dispoziţie este *Sperrklausel*, clauză de baraj; şi pragul german a fost fixat încă de la început la nivelul de 5%[11]. Dispoziţia a fost adoptată de multe ţări, dar pragurile variază. La o extremă, Israelul avea un prag perfect inutil de 1% (ridicat la 1,5%

în 1992); la cealaltă extremă găsim Turcia, cu un procent de excludere de 10 % (la alegerile din perioada 1983-1991), şi chiar mai pronunţat în Grecia, care a aplicat, de-a lungul întregii sale istorii electorale volatile, o serie de interdicţii dincolo de 15 % (interpretate ca „reprezentare proporţională forţată")[12]. Între aceste extreme – dar spre partea mai scăzută –, Spania a adoptat un prag de acces (sau de excludere) de 4 %, iar Argentina unul de 3 %.

Este imposibil de stabilit *a priori* şi în general care ar putea fi pragul corect, având în vedere că echitatea unei excluderi sau congruenţa depind în fiecare ţară de felul în care sunt distribuite voturile. Bineînţeles că acceptarea unui nivel de 3-4 % nu prea are sens, în timp ce un prag de 10 % apare ca un obstacol excesiv. Dar un procent de excludere de 5 % ar fi fost inutil în Polonia în 1991, dar foarte eficient în Italia în 1993. Oricum ar fi, de regulă interdicţiile ating scopul pentru care au fost concepute. Pe de altă parte, eficacitatea lor a fost supraevaluată în cazul sistemului german până când a apărut *Sperrklausel* pentru a elimina, în Republica de la Bonn, partidul neonazist şi pe cel comunist.

I.5. Dublul tur de scrutin

Am făcut observaţia că sistemul dublului tur de scrutin este un sistem în sine. Pe de o parte, le permite alegătorilor să voteze de două ori, la un interval de una sau două săptămâni între primul şi al doilea tur, ceea ce implică faptul că alegătorii îşi pot reorienta în mod conştient alegerile pe baza rezultatelor primului tur. Aceasta este o trăsătură distinctivă pe care o consider foarte importantă. Pe de altă parte, turul dublu este un sistem extrem de flexibil, ce permite soluţii atât majoritare, cât şi proporţionale. De fapt, sistemul cu dublu tur de scrutin este majoritar atunci când operează în circumscripţii uninominale şi proporţional în cadrul circum-

scripţiilor plurinominale.

De altfel, dublul tur de scrutin nu este niciodată în întregime asemănător cu cel majoritar englezesc, nici pe deplin proporţional. Nu este în întregime majoritar în sensul că nu are asupra alegătorului impactul coercitiv care caracterizează sistemul majoritar cu un singur tur de scrutin, cel numit *first-past-the-post system*. De fapt, la primul tur alegătorii se comportă ca în sistemul proporţional: ei îşi exprimă liber primele lor preferinţe din toate opţiunile posibile[13]. Viceversa, dublul tur de scrutin nu este niciodată adecvat proporţional, pentru că scopul său ar fi zădărnicit de circumscripţiile plurinominale de amploare. Dublul tur de scrutin nu prea îşi are rostul în circumscripţii mai mari de trei, maximum patru locuri; şi, după cum ştim, circumscripţiile mici dăunează partidelor mici şi devin astfel disproporţionale.

Plecând de la astfel de premise, să ne ocupăm de versiunea majoritară a dublului tur de scrutin. A V-a Republică franceză foloseşte dublul tur de scrutin atât pentru alegerea preşedintelui, cât şi pentru cea a parlamentului[14]. În primul caz este necesară, în mod înţelept, majoritatea absolută. De aceea, pentru cursa prezidenţială sunt admişi la balotaj doar primii doi candidaţi cel mai bine plasaţi în primul tur. Pentru Camera Deputaţilor, cel de-al doilea tur prevede doar un câştigător cu o majoritate relativă şi depinde mult, aşadar, de câţi candidaţi au fost admişi. La început pragul de admitere a fost fixat în Franţa la 5 %, dar a fost ridicat în mod gradat la 12,5 % (atenţie, de alegători, nu de votanţi). Vom vedea mai încolo (*infra*, cap. IV, secţiunea IV.3.) de ce nivelul pragului este important şi în ce fel meritele şi avantajele sistemului depind de numărul de candidaţi admişi în cel de-al doilea tur. Pentru moment, mă voi limita să concluzionez că formula celei de-a V-a Republici a funcţionat bine – încă din 1958 – în ceea ce priveşte reducerea puternică a fragmentării sistemului de partide şi restructurarea sistemului politic în formă bipolară[15].

Nu există însă nici un exemplu actual de sistem cu dublu tur de scrutin în, să spunem, circumscripții trinominale (o formulă uzitată în trecut). Scopul acestui aranjament este clar în favoarea partidelor terțiare sau a minorităților. Bineînțeles că prin intermediul acestei formule efectul de reducere (a numărului partidelor) se diminuează. Pe de altă parte, cum nu s-a specificat faptul că un format bipartidic sau chiar bipolar este întotdeauna de preferat, varianta proporțională a dublului tur nu trebuie nicidecum eliminată. Trebuie sesizat că în această situație nu este necesar nici un fel de baraj, întrucât, chiar dacă toți candidații sunt admiși în cursa finală, cei foarte distanțați și fără nici o speranță ori se retrag, ori dispar *eo ipso*.

O ultimă idee. În timp ce dublul tur de scrutin majoritar nu presupune recurgerea la liste de partid în primul tur (alegătorilor li se pot propune încă de la început candidați concreți), varianta proporțională a dublului tur de scrutin solicită, în schimb, liste de partid, de preferință liste deschise. În cele din urmă, totuși, ambele situații duc la același rezultat: spre exemplu, într-o circumscripție trinominală vor fi aleși, fără îndrumările partidului, cei trei candidați cu cel mai mare număr de voturi personale.

Note la Capitolul I

[1] De regulă, locuri în parlament. Alegerile prezidențiale și orice alte alegeri pentru o funcție monocratică necesită o evaluare separată.

[2] Este cazul legii electorale adoptate în Italia, în 1994. Alte exemple de sisteme veritabile mixte sunt Rusia și Japonia. Nu sunt de acest gen sistemul german și cel de curând adoptat în Noua Zeelandă, care sunt „mixto-proporționale" și, deci, variante ale sistemelor proporționale. *Infra*, despre Germania, în cap. II, secțiunea II.2.; și pentru o evaluare critică de ansamblu, vezi *infra*, cap. IV, secțiunea IV.5.

[3] Această concluzie ridică, după cum se va vedea, doar două pro-

bleme: 1) dacă sistemul german este într-adevăr „mixt" şi 2) care ar fi clasificarea corectă a sistemului electoral japonez. Vezi *infra*, cap. II, secţiunile II.2. şi II.4.

[4] Votul de preferinţă le permite alegătorilor să indice pe listă unul sau mai mulţi candidaţi preferaţi (selectaţi). În general votul de preferinţă se aplică în cadrul sistemelor proporţionale cu tur de scrutin cu listă, însă atunci când este aplicat votului alternativ acesta implică o clasificare a candidaţilor preferaţi.

[5] Gradele de proporţionalitate sunt obiect de discuţie. În mod fundamental, urmăresc judecata lui Lijphart (1986). Nu iau aici în calcul formula Imperiali şi multe alte posibile metode proporţionale.

[6] Aceasta este o regulă generală. Aşa cum observa corect Douglas Rae (1971, 117-118), legătura dintre dimensiunea majoritară şi proporţionalitatea majoritară este curbilinie, nu liniară. Dar factorul dimensiunii rămâne variabila cea mai importantă pentru acel segment al curbei care include cea mai mare parte a circumscripţiilor existente.

[7] Astfel, în Olanda reprezentarea este negată în practică doar de un partid care nu obţine sprijinul a 1/150 de votanţi, ceea ce echivalează cu 0,67 %.

[8] Ţările cu cele mai mici circumscripţii sunt: Chile (două locuri), Irlanda şi Japonia (de la trei la cinci locuri). Japonia şi-a schimbat însă sistemul electoral în 1993 şi practică astăzi un sistem mixt, aşa cum se arată *supra*, nota 2.

[9] Sistemul locurilor în plus sau adiţionale poate fi conceput ca un sistem proporţional de sine stătător. În prezent, însă, a fost utilizat (în Germania) doar ca o „corecţie" a distorsiunilor apărute din sistemul majoritar în circumscripţii uninominale. Limitez, din această cauză, ilustrarea sistemelor proporţionale la sistemele cu listă şi la votul singular transferabil.

[10] În mod alternativ, alegătorilor le este permis să schimbe ordinea candidaţilor pe listele de partid. Această metodă se numeşte *panachage*. Dar în acest caz, în oricare gen de vot după preferinţă fiecare vot merge la lista partidului.

[11] Nu iau în calcul aici clauzele minore ale sistemului *Sperrklausel*, care variază de la o ţară la alta.

[12] Aproape nici una dintre alegerile din Grecia (înainte şi după cei

şapte ani ai dictaturii coloneilor, 1967-1974) nu s-a desfăşurat exact după aceeaşi lege electorală, iar variaţiile merg de la sistemul proporţional la cel majoritar în 1952, apoi la un mixt majoritar – proporţional în 1956 şi, succesiv, la diverse formule ale sistemului proporţional. În ceea ce priveşte chestiunea în discuţie – pragurile –, punctul lor maxim a fost atins în 1958: 25 % pentru partidele ce s-au prezentat la alegeri singure, 35 % pentru alianţele între două partide şi 40 % pentru alianţele mai extinse. Dincolo de performanţele atinse, Grecia s-a confruntat multă vreme cu un nivel de excludere de 15-17 % pentru partidele singure şi, respectiv, de 25 şi de 30-40 % pentru celelalte două cazuri (Seferiades, 1986). Cu toate acestea, la alegerile din octombrie 1993 excluderea pentru un singur partid a fost redusă la 3 %.

[13] Presupun în cazul de faţă că cel de-al doilea tur nu se limitează la primii doi clasaţi în primul tur, ci este deschis pentru trei-patru adversari. Explic diferenţa *infra*, în cap. IV, secţiunea IV.3.

[14] În 1986 o prestidigitaţie a lui Mitterrand a impus o scurtă revenire la sistemul proporţional (cu circumscripţii mici şi un prag de 5 %), cu scopul de a favoriza şansele electorale ale partidului său. Dar dublul tur de scrutin a fost restabilit imediat după aceea.

[15] Din nefericire, numeroşi specialişti asociază bipolarismul cu polarizarea şi folosesc astfel ca termeni interşanjabili „bipolar" şi „bipolarizat". Dar nu este aşa. Un sistem bipolar nu este în sine polarizat, şi o polarizare bipolară denotă un sistem politic cu o rată conflictuală ridicată. În termeni tehnici, un sistem bipolar presupune o distribuţie normală, în formă de clopot (o curbă Gauss-Laplace) a autodistribuirilor alegătorilor de-a lungul unui *continuum* stânga-dreapta (sau invers), în timp ce bipolarizarea presupune o distribuţie bimodală a opiniei politice cu un centru aproape inexistent.

Capitolul II

Cine va fi ales?

II.1. Votarea persoanei şi votarea listei

Până aici, sistemele electorale au fost clasificate în principal după felul în care se transformă voturile în locuri în parlament. Să trecem acum la cel care urmează să fie ales. Cum se procedează ca să devii candidat şi apoi ca să câştigi un loc în parlament?

De obicei candidaţii se afirmă pe baza propriilor resurse (financiare sau altele) numai atunci când sistemul de partid este slab, prost structurat şi cu un grad ridicat de descentralizare, ca în cazul Statelor Unite şi Braziliei. Pentru a fi sigur, orice candidat care se autopropune este în legătură cu controlul de partid. Dar cum rar se poate câştiga doar pe baza propriei bogăţii, în cea mai mare parte dintre cazuri cel care se declară „independent" este mai apoi racolat şi susţinut de sindicate, grupuri religioase, grupuri de interes sau, cel puţin, grupuri de opinie. Oricum, dependenţa de alte organizaţii decât cele de partid contează, totuşi, ca independenţă faţă de partid.

În orice caz, candidaţii ajung frecvent pe buletinul de vot pe baza forţei lor în interiorul partidului şi ca rezultat al conflictelor din partid[1]. Şi când se întâmplă aşa, este nimerit să vorbim de candidaturi condiţionate de partid şi de candidaturi dependente de partid. Pe scurt, aici factorul care numeşte candidaţii este partidul.

Adesea se afirmă că maniera democratică de a depăşi alternativa – autodesemnarea (cum s-a precizat mai sus) şi desemnarea în cadrul unui partid – este sistemul alegerilor primare, adică acel proces de selecţie a candidaţilor care caracterizează politica americană. Valoarea democratică a unei selecţii preelectorale a candidaţilor desfăşurate la nivel primar este indubitabilă, chiar dacă există obiecţii asupra faptului că „mulţimea surprinzătoare" care participă la această selecţie este o mostră extrem de mică şi distorsionată a populaţiei ce va vota în cele din urmă. S-ar putea susţine, mai mult sau mai puţin, că alegerile primare sunt astăzi condiţionate şi manipulate în prea mare măsură de intervenţia mass-mediei[2]. Oricum ar fi, este clar că alegerile primare au fost introduse în mod deliberat pentru a slăbi clicile şi „oligarhiile" de partid, care căutau calul învingător cu uşile închise, în „săli pline de fum". Şi este la fel de clar că alegerile primare funcţionează mai bine atunci când partidele funcţionează mai prost. Pe de altă parte, oricine crede că alegerile primare pot fi exportate cu succes în alte ţări trebuie să ia în considerare cu multă atenţie particularitatea partidelor americane de a fi partide fără carnete de membru. Un individ din Statele Unite este un democrat sau un republican pur şi simplu pentru că se recunoaşte şi se declară astfel. Dimpotrivă, marea majoritate a partidelor din cea mai mare parte a lumii, şi în special partidele structurate, de masă, sunt alcătuite din membri înregistraţi ale căror cereri de înscriere sunt analizate de către partid.

Aşa stând lucrurile, se pot imagina cu greu în vreuna din ţările lumii alegeri primare deschise în care participanţii să treacă de barajele partidului şi să poată vota, la alegere, candidaţi „inamici". Cu toate acestea, în majoritatea ţărilor ar trebui să se adopte alegeri primare închise. Într-o asemenea situaţie, nu există nici o garanţie privind faptul că viaţa internă a partidelor n-ar fi afectată în mod semnificativ. Regula empirică pare să fie aceea

potrivit căreia, cu cât organizația de partid este mai puternică și cu cât fondurile necesare campaniei electorale sunt (într-o anumită manieră) controlate de partid, cu atât procesul alegerilor primare va fi manipulat mai intens de partid, își va pierde astfel valoarea democratică și va crea din nou candidați dependenți de partid.

Aceasta în ceea ce privește intrarea în competiție. Dar, pentru a sintetiza, ne punem întrebarea: cum face un candidat să fie ales? Distincția relevantă este, în acest sens, între votarea persoanei și votarea listei. Este o distincție de la care derivă două ipoteze: atunci când se votează pentru o persoană, acreditările candidatului devin sau pot deveni un factor decisiv, pe când atunci când se votează pentru o listă de partid, se votează în mod fundamental pentru un partid (pentru simbolul său, pentru ideologia, programul, principiile sale) care controlează, la rândul lui, învingătorii individuali. Ambele ipoteze sunt în linii mari corecte numai dacă sunt calificate cum trebuie.

Votarea persoanei caracterizează sistemele majoritare fondate pe circumscripții uninominale (fiind incluse alegerile cu dublu tur de scrutin). Și în acest caz candidații sunt, de regulă, membri de partid aleși prin intermediul canalelor de partid. Totodată, în cadrul circumscripțiilor uninominale votanții văd în fața lor persoane concrete, cu nume și prenume. Dar această „vedere" a candidatului nu reflectă în sine faptul că persoana ar fi mai importantă decât partidul. În cadrul circumscripțiilor uninominale partidele sunt constrânse să se conformeze necesității de a găsi un „candidat bun", oriunde s-ar putea găsi acesta, doar atunci când circumscripția este nesigură, adică doar dacă distanța dintre voturi (între primul și al doilea candidat) este mică. În circumscripțiile sigure, în care un anumit partid se bucură în alegeri succesive de o majoritate comodă, partidele nu mai sunt constrânse să-și găsească un candidat puternic, capabil să învingă, și își pot permite să-și propună propriii „interni". De aceea, problema devine

următoarea: ce face o circumscripție să fie sigură? Și cum știm că într-o mare parte a democrațiilor occidentale identificarea partidică este în declin, ar trebui să rezulte de aici faptul că și circumscripțiile sigure sunt în declin. Oricum, în Statele Unite „cuptorul de topire" (*melting pot*-ul) nu mai „topește" și, în consecință, este în creștere votul blocurilor etnice; etnicitatea și limba revin în alte țări, de asemenea, cu rol de coagulanți puternici, în timp ce identificările ideologice sau de alt tip sunt încă dominante în democrațiile noi sau mai puțin stabile. În timp, în măsura în care circumscripțiile tradițional sigure devin nesigure, se formează noi circumscripții sigure. Oricum ar fi, rămâne cert faptul că circumscripțiile uninominale cer ca partidele să acorde o oarecare atenție caracteristicilor personale ale candidatului. Împăratul roman Caligula și-a numit calul senator, iar în politica electorală expresia „calul lui Caligula" înseamnă că orice „nimeni" (până și un cal) poate să fie ales. Dar caii lui Caligula sunt aleși mai greu prin votul dat unei persoane (ca în circumscripțiile uninominale) decât prin sistemele cu listă în circumscripțiile plurinominale.

Trecând la sistemele proporționale cu votul listei, distincția relevantă vizează faptul dacă listele cu candidați sunt închise sau deschise (votului preferențial). În mod clar, controlul partidului asupra selecției și alegerii candidaților săi este maxim atunci când lista este blocată, adică atunci când ordinea numelor de pe listă este prestabilită și nu poate fi modificată de alegător. Se poate presupune însă că lista deschisă votului după preferință este de natură să pună electoratul în situația de a controla procesul de selecție[3]. Dar nu putem fi prea siguri că se va întâmpla astfel. Așa cum partidele puternice, apte să mobilizeze electoratul cu mecanismul lor organizatoric, zădărnicesc alegerile primare, tot așa pot neutraliza votul preferențial cu preferințe concentrate în mod masiv asupra propriilor oameni din aparat.

Cu gândul la această avertizare, merită să luăm în calcul experienţa italiană a votului preferenţial dintre 1948-1992, pentru că a existat în această perioadă un caz care a întrecut orice deviaţie normală. Întrucât majoritatea circumscripţiilor italiene permiteau fiecărui alegător să-şi exprime trei preferinţe (exprimabile şi prin numărul de ordine al candidatului de pe listă), a încredinţa fiecărui votant o combinaţie diferită de trei numere devenea o modalitate de identificare şi de control al votului. Stratagema a fost iniţial inventată de Partidul Comunist şi mai apoi a devenit în sud o „certificare" controlată de mafie şi de organizaţii similare. Un rezultat ulterior neprevăzut al votului preferenţial italian a fost că a deschis porţile fraudelor prin adăugarea pe buletinele de vot a unor voturi de preferinţă. În timpul numărării buletinelor de vot, membrii partidelor care certificau la fiecare sediu electoral că atribuirea votului de partid fusese corectă treceau cu vederea în acelaşi timp adăugarea fiecăruia dintre ei pe buletinele altor voturi preferenţiale. Astfel, mulţumită acestei manipulări înşelătoare a indicării votului alegătorului, fiecare partid îşi asigura alegerea candidaţilor deja nominalizaţi. Este important de ştiut faptul că aceste abuzuri erau cunoscute; şi, totodată, că nu a mai fost încercat sau găsit vreun remediu până când votul preferenţial a fost pe deplin eliminat în 1993 (reducerea preferinţelor la una singură, impusă de referendumul Segni din 1991, elimina posibilitatea identificării votanţilor, dar nu şi abuzul preferinţelor adăugate).

II.2. Sistemul german şi sistemul Hare

Există o altă modalitate – pe lângă cea a votului preferenţial – de a combina sistemul proporţional cu o personalizare a votului? Răspunsul standard este că atât sistemul electoral german, cât şi votul singular transferabil operează ca „sisteme proporţionale

personalizate".

Sistemul german (încă din 1953) este un aranjament deosebit şi adesea greşit înţeles. Pentru *Bundestag*, alegătorii primesc două buletine de vot: cu primul ei aleg jumătatea locurilor Camerei prin intermediul circumscripţiilor uninominale într-un singur tur; cu cel de-al doilea buletin, aleg în mod proporţional jumătatea rămasă pe baza listelor naţionale de partid închise. Dar distribuţia generală a locurilor devine (pentru partidele care depăşesc barajul de 5 %) integral proporţională, având în vedere faptul că atribuirea locurilor în parlament la nivel federal este calculată în mod exclusiv pe baza voturilor listei (adică a voturilor obţinute de către partide pe cel de-al doilea buletin)[4].

Majoritatea observatorilor definesc formula germană ca sistem „mixt" majoritar-proporţional. Da; dar, mai important, Nu. Nu, pentru că amestecul ingredientelor nu dă naştere unui produs mixt, atâta timp cât – repet – rezultatul este perfect proporţional. Trebuie reţinut faptul că sistemul electoral german este greşit înţeles, în această privinţă, nu numai de admiratorii săi străini, ci şi chiar de alegătorii germani. Sondajele de opinie arată că, de fapt, mulţi alegători nu sesizează că cel de-al doilea vot este cel crucial (pentru atribuirea locurilor) considerându-l, dimpotrivă, o indicare a celei de-a doua preferinţe[5]. Prin urmare, sistemul german trebuie înţeles ca un sistem proporţional care obţine (pentru jumătate din membrii *Bundestag*-ului) o selecţie personalizată[6].

Mulţi observatori înţeleg greşit sistemul german şi sub un alt aspect, şi anume atunci când îi atribuie un efect reductiv asupra numărului de partide, deşi faptul că Germania s-a bucurat mult timp de un format tripartidic nu are nimic de-a face cu componenta majoritară a sistemului său electoral. Reducerea la trei a partidelor Republicii de la Bonn are însă o mare legătură cu faptul că o decizie a Curţii Constituţionale a declarat neoficial ca antidemocratice, adică neconstituţionale, atât partidul comunist, cât şi pe

cel neonazist. Cu aceşti doi adversari majori aflaţi în afara jocului, devine uşor pentru clauza de baraj (*Sperrklausel*) de 5% să rărească grupul marginalizat al partidelor mici. Astfel, adevăratul merit al sistemului german nu este de a fi redus fragmentarea partidică, ci de a fi reuşit să „personalizeze" mai bine (sau mai precis) opţiunea electorală decât votul preferenţial în sistemele proporţionale cu listă.

Pe de altă parte, personalizarea completă a votului proporţional este permisă de votul singular transferabil, cunoscut şi ca sistemul Hare, pentru că în acest caz listele de partid sunt eliminate în întregime. După cum ştim deja (*supra*, cap. I, secţiunea I.4.), în acest sistem votanţii scriu numele candidaţilor în ordinea preferinţei, fără nici o referire la nume sau simboluri de partid. Fiecare vot excedentar este reatribuit preferinţelor secundare, în timp ce candidaţii aflaţi la urmă sunt în mod succesiv eliminaţi, preferinţele redistribuindu-se până când toate locurile au fost ocupate. Este de la sine înţeles că sistemul Hare este perfect proporţional. Totuşi, în timp ce votul singular transferabil a fost conceput cu scopul de a slăbi influenţa partidelor, această intenţie a fost înfrântă de forţa partidelor. Sistemul Hare a fost folosit în Irlanda încă din 1922 şi este folosit, de asemenea, pentru Senatul australian şi în Malta. În toate aceste situaţii, liniile de partid nu întâlnesc aproape niciodată piedici, şi identificarea partidică este preponderentă: alegătorii ştiu foarte bine ce candidaţi reprezintă anumite partide şi votează în consecinţă (vezi Bogdanor şi Butler, 1983, 8-12).

Asta-i tot? Nu, pentru că şi Japonia a practicat până în 1993 un sistem electoral strâns legat de votul personal. Dar care este exact sistemul electoral care a caracterizat Japonia? Răspunsurile variază şi sunt, în mare parte, confuze şi inexacte. Procedurile sunt următoarele: alegătorului îi este încredinţat un buletin de vot alb pe care trebuie să scrie doar numele unui singur candidat. De observat

că pe buletin nu este dată nici o indicație asupra identității candidaților, cu atât mai puțin asupra afiliației lor de partid. Nu există nici o îndoială, așadar, că ne găsim în prezența unui vot personal. Mai ales ținând cont că în fiecare circumscripție sunt aleși de la trei la cinci candidați pe baza celui mai ridicat număr de voturi primite. Atunci ce fel sau tip de sistem electoral este acesta? Deocamdată mă limitez să observ faptul că votul singular transferabil și formula japoneză (ante-1993) atestă modul în care poate exista un sistem proporțional fără liste de partid, deși în ambele cazuri alegătorii cunosc afilierea de partid a candidaților și astfel, în mod implicit, votează pentru un partid. Se confirmă, deci, că forța partidului rămâne o variabilă decisivă sub orice metodă electorală.

II.3. Reprezentarea minorității și practica numită „gerrymandering"

Dincolo de grija față de cel care este ales și față de modul în care este ales (reprezentare individuală), o preocupare concomitentă este favorizarea reprezentării minorității „în bloc" (reprezentare de grup). În teorie, cele mai bune metode pentru a atinge acest scop par a fi votul cumulativ și/sau votul cu punctaj (*point voting*) în circumscripțiile plurinominale. Prin votul cumulativ, fiecare alegător are posibilitatea să acorde atâtea voturi câte locuri libere sunt în parlament și să le atribuie după bunul său plac până la a le concentra pe toate asupra unui singur candidat. Prin sistemul *point voting* alegătorul are la dispoziție mai multe puncte (*points*) decât numărul locurilor vacante, cu posibilitatea de a ordona candidații pe o scară de preferințe acordând punctaje diverse fiecăruia dintre ei. Cele două tehnici sunt similare – chiar dacă sistemul de vot cu punctaj este mult mai sofisticat – și ambele

permit alegătorilor minorității să obțină o reprezentare în conformitate cu concentrarea voturilor sau punctelor lor[7]. Dar acestea rămân în linii mari propuneri care așteaptă încă să fie adoptate. În realitate, cele mai răspândite tehnici pentru a asigura reprezentarea minorității sau cel puțin pentru a reduce victoria majorității sunt: 1) votul limitat și 2) ajustarea *ad-hoc* a circumscripțiilor.

De amintit că votul limitat constă în oferirea a mai mult de un vot alegătorilor – în circumscripțiile plurinominale –, dar întotdeauna mai puține voturi față de numărul locurilor ce trebuie ocupate. Votul limitat este în mod parțial utilizat în Spania (pentru 197-239 de senatori), și în multe texte se poate citi că sistemul electoral japonez pentru Camera Inferioară este și el o variantă a votului limitat (de exemplu, Bogdanor și Butler, 1983, IX). Dar cum este posibil așa ceva? Am văzut că alegătorul japonez avea la dispoziție un vot, și numai unul, în circumscripții care aleg în medie patru membri și ale căror câștigători sunt pur și simplu cei trei, sau patru, sau cinci candidați care au obținut în circumscripțiile lor cel mai ridicat număr de voturi. A considera formula japoneză (care este bazată pur și simplu pe principiul unui vot dat persoanei) o variantă a votului limitat înseamnă a nesocoti o caracteristică definitorie a acestuia din urmă.

Pe lângă votul limitat, celălalt mod de a susține reprezentarea minorității este, după cum am mai spus, ajustarea *ad-hoc* a circumscripțiilor. *Ad-hoc* în sensul că districtele electorale sunt prevăzute în așa fel încât să includă, și astfel să producă, majorități relative (*pluralities*) învingătoare. Termenul tradițional american pentru această practică este *gerrymandering* (după numele guvernatorului Gerry din Massachusetts, care în 1812 a avut primul ideea isteață de a pune bazele unui district sub forma unei salamandre care să-și adune alegătorii și să-și îndepărteze opozanții). Este clar că *gerrymandering*-ul este un abuz, ba chiar o escrocherie, ceea ce nu schimbă faptul că în Statele Unite a

dobândit o legitimitate sancționată de Curți ca un mijloc de a asigura reprezentarea minorităților etnice (în special pentru negri și pentru grupurile hispanice). În Statele Unite abundă, astfel, circumscripțiile electorale care seamănă cu petele lui Rorschach[8].

Eu personal consider că scopul nu trebuie să scuze mijloacele și că manipulările limitelor circumscripțiilor care urmăresc crearea unor câștigători prestabiliți ajung să fie o violare a principiilor electorale. Consider, din această cauză, metoda *gerrymandering* ca fiind o practică ce nu poate fi apărată nici măcar atunci când se află în slujba „drepturilor civile", în mod special pentru că votul cu puncte, votul cumulativ sau un vot limitat bine conceput ar servi aceluiași scop fără abuzuri. Este adevărat că aceste căi alternative de protecție și de reprezentare a minorității solicită prezența unor circumscripții plurinominale, în timp ce metoda *gerrymandering* operează cel mai bine în circumscripțiile uninominale. Dar nu ar fi sfârșitul lumii dacă am adopta – în acele zone deosebite unde minoritățile etnice rămân nereprezentate – circumscripții, să spunem, trinominale în care alegătorii ar avea la dispoziție două voturi cumulabile.

II.4. Un „post-scriptum" la Japonia

Să ne întoarcem la Japonia și la modul în care ar trebui înțeles și clasificat sistemul electoral pe care l-a folosit această țară până în 1993. Dați-mi voie să-i citez în acest scop – în legătură cu Japonia și cu Spania – pe Lijphart și alții (în Grofman și Lijphart 1986, 154-155), care scriu:

> Votul limitat se folosește în cadrul circumscripțiilor plurinominale unde fiecare alegător are dreptul la mai puține voturi față de numărul de locuri; iar când fiecare alegător are dreptul la un singur vot (!), atunci

votul limitat poate fi definit ca un vot singular netransferabil. Câştigători sunt acei candidaţi care au adunat cel mai mare număr de voturi. Reiese de aici faptul că votul limitat este foarte asemănător cu cel majoritar relativ (*plurality*) (!) Acesta are şi unele dintre avantajele strict legate de cel majoritar, în special pe acela că alegătorii votează pentru candidaţi unici... De fapt, votul limitat este foarte frecvent definit ca o *plurality method*... Noi preferăm o definiţie mai restrânsă a sistemului majoritar, care să specifice că alegătorii au la dispoziţie atâtea voturi câte locuri sunt disponibile în circumscripţii (!)... Cea mai importantă deosebire este aceea că votul limitat facilitează reprezentarea minorităţii acolo unde cel majoritar nu o face. Din acest punct de vedere, votul limitat seamănă cu un sistem proporţional. Este, de aceea, mai precis să definim votul limitat, incluzând aici votul netransferabil, ca pe un sistem semiproporţional mai degrabă decât ca pe un sistem majoritar.

Sincer (după cum am indicat prin semnele mele exclamative), nu reuşesc să înţeleg. Bineînţeles că neg – am făcut-o deja – faptul că votul singular netransferabil poate fi considerat o varietate a votului limitat. De asemenea, o mare parte dintre argumentele aduse mi se par confuze şi eronate. Sunt de acord, însă, cu faptul că sistemul japonez poate fi clasificat ca un sistem de vot singular netransferabil, pentru că, se ştie, alegătorul japonez are dreptul la un singur vot personalizat ce nu poate fi transferat. Dar de ce să oscilăm între o interpretare proporţională şi una majoritară a votului singular netransferabil?

Pentru mine, sistemul electoral japonez este (era) fără îndoială un sistem proporţional caracterizat de votul personalizat (şi astfel de un sistem de vot singular netransferabil) şi de circumscripţii mici (şi de aceea de un sistem proporţional mai puţin proporţional). Sistemul este proporţional – după definiţia dată de mine (*supra*, cap. I, secţiunea I.1.) – atâta timp cât alege în ordine candidaţii care primesc cele mai mari porţii (proporţii) din voturi în circumscripţiile lor. Dar limitează numărul partidelor

pentru că aria circumscripţiilor plurinominale este mică. Acesta poate fi numit un rezultat „semiproporţional". Dar această etichetă subliniază pur şi simplu regula generală după care proporţionalitatea sistemului proporţional descreşte atunci când dimensiunea circumscripţiilor descreşte.

Complicaţiile care au făcut dificilă înţelegerea cazului japonez nu rezidă în sistemul său electoral, ci în sistemul de partide japonez şi în modul în care protagonistul său de marcă (Partidul Liberal Democrat) a ştiut să profite la maximum *pro domo sua* de votul singular netransferabil. De fapt, pentru a obţine şi menţine majoritatea absolută a locurilor din parlament, Partidul Liberal Democrat a trebuit să câştige în cadrul fiecărei circumscripţii o medie de două locuri din patru. În teorie, votul singular netransferabil ar trebui să dăuneze partidelor mari şi să fie favorabil celor de dimensiune medie. Această intenţie s-a realizat parţial. În eventualitatea unei circumscripţii cvadrinominale (dimensiunea medie), costul în voturi al ultimului învingător, al patrulea, se găseşte la nivelul de 20 % (şi poate coborî la 15 % în circumscripţiile cu cinci locuri). Dar intenţia mai sus menţionată este zădărnicită în linii mari de abilitatea Partidului Liberal Democrat de a evita două greşeli de calcul: *overnomination*, adică prezentarea unui număr extrem de mare de candidaţi, care sfârşesc toţi prin a fi învinşi, şi *undernomination*, adică prezentarea unui număr prea mic de candidaţi, ceea ce duce la irosirea prea multor voturi pentru un singur candidat[9]. Această exploatare a sistemului electoral determină efecte colaterale negative. Sistemul conduce de fapt la o competiţie centrată pe candidat şi, astfel, la lupte interne crâncene între candidaţii aceluiaşi partid, conflicte care produc la rândul lor un grad extrem de ridicat de divizare intrapartidică. De fapt, Partidul Liberal Democrat prezintă o structură cu un grad ridicat de fracţionare şi de facţionare: acesta este mai puţin un partid *cu* facţiuni şi mai mult unul *de* facţiuni[10]. Cu atât mai adevărat este

faptul că finanţarea politicii este aproape în întregime canalizată spre interiorul facţiunilor şi direct adresată candidaţilor[11].

În timp ce sistemul electoral japonez din trecut nu necesită, aşadar, explicaţiile întortocheate adoptate în literatură, acesta s-a dezvoltat într-un mod care generează mai multe disfuncţionalităţi decât avantaje. Japonezii au făcut bine că l-au eliminat. Dacă noul lor sistem electoral este bine pus la punct este cu totul altă problemă (*infra*, cap. IV, secţiunea IV.5.).

Note la Capitolul II

[1] În partidele descentralizate aceste lupte interne se desfăşoară la nivel local, în timp ce în partidele centralizate sunt rezolvate, în linii mari, la nivel naţional. De aceea partidele descentralizate se dispersează, dar multiplică probabil conflictele intrapartidice.

[2] Literatura asupra alegerilor primare este surprinzător de săracă. În *Southern Politics* (1949) şi în *American State Politics* (1956), V.O. Key a fost extrem de critică la adresa funcţionării lor. În anii '60 alegerile primare au devenit progresiv un subiect tabu, şi de atunci specialiştii aleg să păstreze tăcerea. În asemenea măsură încât *International Encyclopedia of the Social Sciences* din 1968 nici nu conţine termenul!

[3] Este de reţinut faptul că sistemele cu liste deschise pot prezenta diferite grade de „deschidere". Pe lângă *panachage*, este foarte semnificativ (după cum reiese din experienţa italiană) câte voturi preferenţiale sunt permise alegătorilor. Tehnic vorbind, listele de partid pot fi ordonate în mod ierarhic sau pot indica doar un cap de listă, sau pot enumera toate numele candidaţilor pur şi simplu în ordine alfabetică.

[4] Dezacordurile care pot rezulta de aici sunt rezolvate prin intermediul sistemului deja menţionat al locurilor suplimentare, adică prin adăugarea unor locuri suplimentare în parlament pentru partidele care obţin mai multe locuri în circumscripţiile uninominale în fiecare *Land* (Stat regional) faţă de locurile globale la care au dreptul pe baza totalului voturilor primite. Pentru detaliile şi complexitatea acestui sistem, vezi Max Kaase (în Lijphart şi Grofman, 1984, 157-158). Amintesc doar că partidele care câştigă trei alegeri directe în circumscripţii nu se supun barajului

de 5 %.

[5] Această înțelegere greșită a ajutat de fapt liberalii să supraviețuiască, ei fiind învinși doar dincolo de pragul de excludere de 5 %.

[6] În orice caz, faptul că formula germană ar crea două tipuri de deputați – cei aleși în cadrul circumscripțiilor uninominale și cei aleși pe listele de partid – nu are nici o consecință asupra rolului lor în parlament, pentru că membrii primului grup nu sunt „servanți ai circumscripției" mai puțin decât reprezentanții aleși pe listă.

[7] Las deoparte observațiile speciale, precum aceea de a stabili circumscripții electorale rezervate minorităților, ca în Noua Zeelandă pentru maori (cf. Lijphart, în Lijphart și Grofman, 1984, 211-213).

[8] De observat că „utilizarea computerelor a dus la un nou grad de sofisticare a manipulării granițelor... În numeroase state, circumscripții formate în mod grotesc... sunt justificate de către politicieni și judecători prin solemna psalmodie: «o persoană, un vot»" (G.E. Baker, în Grofman și Lijphart, 1986, 271).

[9] De ținut minte că toate acestea au fost valabile până la alegerile din iulie 1993, când liberal-democrații s-au scindat și au pierdut majoritatea absolută în Dietă (Camera Inferioară). De atunci Japonia a recurs la guverne de coaliție. Dar încă nu s-a spus ultimul cuvânt despre această transformare.

[10] În Sartori (1976, 76-88) critic folosirea fără discriminare a termenului „facțiune" pentru diviziunile interne de partid, sugerând „fracțiune" ca termen neutru general. În situația de față această distincție este nesemnificativă.

[11] Explic pe larg în Sartori (1976, 88-93).

Capitolul III

Importanța sistemelor electorale

III.1. Cât de importante sunt acestea?

Importanța sistemelor electorale a fost multă vreme subevaluată. O mare parte dintre specialiști au susținut 1) că acestea nu constituie o variabilă independentă și/sau 2) că efectele lor sunt, în linii mari, incerte. Se poate demonstra că ambele teze sunt greșite.

În 1958, Grumm și-a încheiat analiza consacrată legilor lui Duverger asupra efectelor sistemelor electorale (*infra*, secțiunea III.2.), sugerând că „sistemele proporționale sunt mai degrabă un rezultat decât o cauză a sistemului de partid" (Grumm, 1958, 375). În 1963, observația lui Eckstein a fost că probabil „doar sistemele electorale exprimă determinările de fond ale societății" (Eckstein 1963, 253). După douăzeci de ani, Vernon Bogdanor încă afirma că „fiecare teorie care face din sistemul electoral un factor cauzal, fundamental în dezvoltarea sistemelor de partid este de nesusținut" și concluziona că „sistemele electorale ajung să fie înțelese pe fondul dezvoltării istorice a unei societăți care, la rândul său, este în mod profund influențată de opțiunile politice" (Bogdanor, 1983, 254, 261).

Acum, într-o argumentare cauzală nimic nu este fără cauză: orice lucru este cauzat de ceva și, la rândul său, consecința a ceva

devine cauza unui alt lucru. A susţine aşadar că sistemele electorale sunt „cauzate" nu implică faptul că în acel moment lanţul cauzelor se rupe. Teza este, mai degrabă, că odată instalate, sistemele electorale devin „factori cauzali" care produc, la rândul lor, consecinţe proprii. Însă dacă sistemele electorale ar produce consecinţe de o importanţă minoră, de ce ar mai face politicienii din acestea obiectul unor dure bătălii? Şi de ce ar lupta reformatorii cu atâta înverşunare pentru a le schimba? Mult zgomot pentru nimic?

O altă teză este aceea că, fiindu-le recunoscută importanţa, sistemele electorale „nu se pot construi în mod deliberat şi nu se pot schimba la discreţie" şi că discuţiile în materie „simulează o libertate de alegere care în realitate nu există" (Nohlen, 1984b, 217; vezi şi Katz, 1980, 123). În construirea acestei teze, Nohlen şi alţii limitează observaţiile la Europa din perioada imediat următoare celui de-al Doilea Război Mondial, minimalizează schimbările importante care s-au verificat în contextul sistemelor proporţionale şi tranşează dezbaterea folosind ca probă faptul că în timpul perioadei amintite sistemele majoritare au rămas majoritare şi că doar Franţa a revenit de la un sistem proporţional la cel uninominal cu dublu tur de scrutin. Dar, cu adevărat, acestea sunt probe incomplete şi puţin consistente. Cum să ignorăm perioadele precedente? Şi de ce să ignorăm alte domenii? În orice caz, evenimentele anilor '90 sunt mai mult decât suficiente pentru a spulbera argumentul „imposibilităţii de alegere". Odată cu căderea comunismului, cu dezmembrarea Uniunii Sovietice şi a Iugoslaviei, cu acceptarea în creştere, chiar dacă incertă, a unor alegeri democratice din punct de vedere formal în ţările africane şi odată cu apariţia bruscă peste tot a noi state (oricât de mici ar fi ele), ne găsim astăzi în faţa unor începuturi din nimic care necesită, prin forţa lucrurilor, o alegere. Şi o lovitură mortală dată tezei neschimbării vine de la întorsătura italiană din 1993 (o reîntoarcere

fără precedent de la sistemul proporțional la cel majoritar uninominal cu un singur tur de scrutin)[1].

Fără îndoială, schimbarea prin intermediul reformelor este întotdeauna dificilă. Odată ce un sistem electoral a fost stabilit, beneficiarii săi își protejează interesele acum consolidate și fac tot posibilul pentru a continua să joace partida după regulile cu care s-au obișnuit. Este incontestabil faptul că noi sisteme electorale se autoinstalează și/sau se modifică în diferite moduri în multe zone ale lumii de astăzi. Deci întrebarea, apăsătoare într-un timp al schimbării, devine: „agenții schimbării" știu oare cum să schimbe ceea ce caută să schimbe? Și, restrângând întrebarea, în ce mod și unde își caută inspirația creatorii sistemelor electorale? Privind la structura fracturilor (*cleavages*) societății lor? Săpând în lăuntrul factorilor determinanți de fond ai istoriei lor? Nu. În toată lumea, cei care proiectează sistemele electorale își îndreaptă cu mare greutate privirea către modelele externe, cu mare greutate cer sfaturi tehnice așa-zișilor experți și sfârșesc prin a adopta sistemul perceput de ei ca fiind în avantajul lor imediat, fapt ce dă multe lovituri istoriei, determinanților sociali și tradițiilor nobile.

Specialiștii nu pot face nimic pentru a contracara interesele personale ale politicienilor în afară de a demonstra faptul că anumite interese sunt rău înțelese. Acest fapt nu scoate din discuție ideea că specialiștii trebuie să încerce să dea sfaturi bune, fie că sunt, fie că nu sunt ascultați. Și tocmai ăsta e necazul: sunt capabili specialiștii în politică de astăzi să dea sfaturi bune? Pe baza opiniilor pe care le-am rezumat pe scurt, răspunsul trebuie să fie nu. O profesie care a susținut vreme îndelungată că sistemele electorale nu pot „inițiа" nimic (ținând cont că sunt cauzate de politică, dar nu pot cauza politica) sau că nu se pot schimba (teza „non-alegerii") sau, și mai grav, care susține în continuare faptul că efectele lor nu pot fi prevăzute cu nici un fel de precizie sau siguranță, o profesie care a promovat atâta timp aceste teze nu

poate avea sfaturi de dat. De altfel, mie mi se pare că pretinşii noştri experţi electorali nu prea sunt competenţi şi că o mare parte din recomandările lor sunt inadecvate sau pur şi simplu greşite. Fapt pe care îmi propun să îl explic, începând cu a demonstra că efectele sistemelor electorale pot fi prevăzute şi precizate în mod adecvat.

III.2. Efectele sistemelor electorale: o discuţie

Cum acţionează sistemele electorale, mai precis ce efecte au ele şi asupra a ce? Orice le-ar cauza, ce anume „cauzează" ele? Duverger a fost primul autor care şi-a pus aceste întrebări şi care a formulat următoarele două legi: în primul rând, „sistemul majoritar cu un singur tur de scrutin tinde către dualismul partidic" şi, în al doilea rând, „sistemul majoritar cu dublu tur de scrutin şi reprezentarea proporţională tind către multipartidism" (1954, 247, 269)[2]. În realitate, Duverger nu şi-a intitulat cele două generalizări ale sale „legi" (ci formule sau scheme). Fapt care nu exclude ideea că se numesc legile lui Duverger şi că, în fond, asta şi sunt. Trebuie clarificat şi că cea de-a doua lege a lui Duverger implică în mod sigur faptul că sistemul proporţional are „efecte multiplicative" (*op. cit.*, 279, 281, 282). Ca atare, aşadar, Duverger propune două legi. Prima stabileşte că sistemele majoritare cu un singur tur tind către un dualism partidic. Cea de-a doua lege afirmă faptul că sistemul proporţional tinde către multipartidism şi, deci, că are un efect multiplicativ[3].

A fost uşor de demonstrat fragilitatea formulelor lui Duverger. În primul rând, Duverger afirmă că o legătură cauzală poate fi probată de o corelaţie, deci nu face distincţie între „cauza a ceva" şi „asociat cu". În al doilea rând, o generalizare cauzală este verificabilă dacă, şi numai dacă, cauzele şi efectele sunt specificate

în mod clar. În timp ce efectul postulat de prima lege a lui Duverger (dualismul partidic) se sustrage oricărei determinări, efectul celei de-a doua legi (multipartidismul) suferă și el de o imprecizie excesivă. Iar ideea de bază este aceea că legile care postulează efecte asupra numărului de partide trebuie să stabilească *felul în care este determinat numărul lor*. În schimb, Duverger nu se sprijină niciodată pe vreo regulă coerentă de numărat. Uneori, el ia în calcul toate partidele la valoarea lor nominală și fără excludere; alteori le exclude pe unele ca partide locale, jumătăți de partide, iar pe altele ca fiind, aparent, efemere. În ansamblu, de vreme ce efectul factorului cauzal nu este niciodată precizat, Duverger își poate croi mult prea ușor probele sale ca fiind unele ce confirmă. Chiar și așa, legile sale rămân mutilate de excepții.

Faptul că legile lui Duverger nu se susțin (cum se întâmplă cu majoritatea primelor sale tentative) nu este un motiv întemeiat pentru a abandona încercarea. Deja o majoritate zdrobitoare de specialiști s-a bucurat să arate că Duverger se înșela[4]. Interesul pentru sistemele electorale a fost trezit în anii '80, în special sub impulsul lui Lijphart[5]. Dar, în ciuda acestui interes înnoit, astăzi disciplina acceptă în largă măsură concluzia că „legăturile dintre sistemele electorale, sistemele de partide și procesul de schimbare socială [...] sunt făcute în așa fel încât nu pot fi rezumate în legi *științifice* [...] Studiul comparat al sistemelor electorale și al sistemelor de partide este probabil mai util pentru a scoate în evidență ceea ce este unic [...] mai degrabă decât pentru producerea unor generalizări [...]" (Bogdanor și Butler 1983, 261). Punctul de vedere încă prevalent al profesiei este, așadar, că este imposibil să se ajungă la generalizări valabile.

Adevărat? Să încercăm din nou[6]. Și să începem cu începutul, adică definind conceptul de lege.

În domeniul științelor sociale, „legi" sunt generalizările dotate cu o putere explicativă ce dezvăluie o regularitate. Clauza

„puterii explicative" este crucială în măsura în care înlătură diferența dintre legile științifice și legile statistice. Acestea din urmă măsoară frecvențe bine confirmate, dar nu posedă o putere explicativă. A ști că durata medie a vieții umane este, să spunem, de șaptezeci de ani nu explică nimic. Iar regula generală în legătură cu puterea explicativă este că forța unei explicații este cu atât mai mare cu cât o lege stabilește cu mai multă precizie legături cauză-efect. Ideea este, atunci, că o lege trebuie să declare ceva mai mult decât o regularitate oarecare și că ea nu poate consta doar într-o generalizare. Pe deasupra, cum o lege „ține" atâta vreme cât nu este falsificată, aceasta trebuie formulată în moduri care să permită confirmări sau dezmințiri empirice. În fine, o diferență netă între legi apare atunci când acestea prefigurează evenimente singulare sau numai clase de evenimente; și rezultă de la sine că primele valorează mai mult decât ultimele.

Acum, marea majoritate a legilor din științele sociale nu se referă la evenimente singulare. Dar legile cu privire la influența sistemelor electorale (cauză) asupra numărului de partide (efect) se numără printre puținele legi care ar trebui să fie valabile pentru *toate* și pentru *fiecare* dintre evenimentele electorale. Dacă este așa, atunci legile noastre sunt în mod impropriu validate de frecvențe sau de coeficienți de corelație. Verificarea statistică este potrivită pentru legile care se aplică la clasele de evenimente, dar are doar o valoare subsidiară atunci când se presupune că o lege prevede rezultate discrete. Iar acest lucru înseamnă că testul, controlul este, aici, *excepția*, ceea ce înseamnă să spui că există cazuri care nu se înscriu în regulă, care fac excepție de la regulă. De exemplu, Douglas Rae supune prima lege a lui Duverger (despre efectele sistemelor majoritare) unui test corelațional din care rezultă că „din 107 cazuri, 89,7 % se înscriu în categoriile de asociere prevăzute"; iar Rae comentează că acest lucru „sugerează o legătură care este într-o oarecare măsură mai slabă decât ceea ce

ne propune termenul de «lege sociologică», dar rămâne, cu toate acestea, o asociere puternică" (1971, 94). Asocierea este, într-adevăr, puternică, dar nu poate stabili dacă avem de-a face cu o lege și dacă o asemenea lege este slabă sau nu. Astfel, instinctul este cel care îl conduce în mod imediat pe Rae (mai degrabă decât metodologia sa) să verifice problema pe baza „cazurilor excepționale". Semnul de întrebare rămâne asupra modului în care trebuie tratate aceste excepții.

Desigur, dacă se presupune că o lege este *deterministă* – înțelegând că dată fiind cauza este dat și efectul, care astfel este cunoscut și sigur *ex ante* –, atunci și o singură excepție este de ajuns pentru a ucide legea. Dar legile științelor sociale nu pot fi și nu sunt niciodată deterministe[7], și de aceea pot suporta orice încălcare. Cu toate acestea, chiar dacă o lege non-deterministă nu este ucisă *eo ipso* de către excepțiile sale (dacă sunt chiar excepții), acestea pun întotdeauna în încurcătură legea. Încurcătura se poate rezolva într-unul din aceste două moduri: fie introducând o condiție necesară care să restrângă aplicabilitatea legii (și, dacă este așa, excepția nu mai subzistă), fie încorporând excepția într-o reformulare a legii care o subsumează. Având în vedere că acesta este modul în care intenționez să continui, voi explica cele două strategii pe parcurs. Dar să presupunem că nici una dintre cele două strategii nu funcționează, că excepțiile rămân. Doar în acest moment, subliniez din nou, putem introduce considerații *ad-hoc* pentru a susține că o lege este slăbită, dar nu și întru totul falsificată, de astfel de excepții.

III.3. Influența sistemelor electorale: o reformulare

Sistemele electorale au un dublu efect: unul asupra alegătorului și unul asupra numărului de partide. Aceste efecte trebuie

evaluate separat, pentru că numărul partidelor nu derivă doar din comportamentul alegătorilor, ci şi din modul în care voturile lor sunt transformate în fotolii parlamentare[8]. Efectul asupra alegătorilor poate fi descris ca un impact frenator, manipulator, angajant şi chiar coercitiv (în sensul slab al cuvântului). Este vorba despre un efect care merge de la extrem de angajant (în sistemele majoritare) la total nefrenator (în sistemele proporţionale pure). În acest ultim caz, sistemul electoral este pur şi simplu fără efect, fapt ce închide problema.

Întorcându-ne la efectul sistemului electoral asupra numărului de partide, remarcăm că în acest caz trebuie să vorbim despre *efectul reductiv*, pentru că numărul lor scade sau pentru că sistemul electoral sfârşeşte prin a fi ineficace (nu există, vom vedea, nici un efect multiplicativ). Şi această reducere merge de la un grad puternic la unul slab. Aici trebuie să ne oprim, totuşi, pentru a rezolva punctul preliminar al *modului în care sunt numărate partidele*. Pentru că e cu totul greşit să numeri unul câte unul *toate* partidele care ies la iveală în fiecare sistem de partide.

O sursă care este luată în serios se dispensează de cunoştinţele sale despre reformele electorale pe baza următoarei numărători (a partidelor). „Pentru ţările cu listă de partid: Italia 15; Israel 12; Suedia 7; Germania 6; pentru diferite sisteme: Irlanda (STV) 6; Japonia 6; Franţa 4; Australia 3; pentru ţările cu un sistem uninominal cu un singur tur de scrutin: India 16; Marea Britanie 8; Canada 4; Statele Unite 2"[9]. Observ că aceste numere sunt mai mult decât insignifiante, întrucât împiedică de-a dreptul identificarea *sistemelor de partide* în natura lor distinctivă şi, astfel, cercetarea în sine a ceea ce le cauzează. Dacă Marea Britanie are opt partide, cum de este posibil să mai existe încă naivi care să creadă în noţiunea de sistem bipartidic? Dacă Italia proporţională are 15 partide, iar India majoritară are 16, de ce să ne ocupăm de sistemele electorale? Ei bine, pentru cei care se ocupă de aceste

lucruri ar trebui să fie clar că numere precum cele citate mai sus nu au nici un sens şi dezvoltă inexorabil nonsensul. Fapt este că în cadrul fiecărui sistem găsim partide fără relevanță, care nu fac nici o diferență, care pot apărea şi apoi dispărea fără să bage cineva de seamă. Marea Britanie nu are opt partide cu o oarecare greutate, nici Italia nu are 15, nici Irlanda sau Germania nu au 6. Aşadar, cum să sintetizăm, prin intermediul căror criterii, partidele *relevante*, partidele care determină natura sistemului de partide? În acest scop am propus mai demult două reguli de numărare, după cum urmează:

Regula 1. Un partid minor poate fi exclus din calcul atunci când se dovedeşte a fi, fără nici o îndoială, de prisos, în sensul că nu este necesar niciodată, nici utilizat pentru o coaliție majoritară. Viceversa, un partid minor trebuie luat în calcul, oricât de mic ar fi, dacă poate determina, pe perioade lungi, una din posibilele majorități guvernamentale. De altfel, această regulă se aplică doar partidelor orientate spre guvernare, partide acceptabile din punct de vedere ideologic de către ceilalți aliați ai unei coaliții. Este necesară deci o a doua regulă, suplimentară şi mai amplă, pentru partidele aflate permanent în opoziție sau, cel puțin, incompatibile din punct de vedere ideologic.

Regula 2. Un partid este calificat drept relevant de fiecare dată când existența sau prezența lui are vreo influență asupra tacticilor de competiție dintre partide şi, în mod special, dacă alterează direcția competiției... fie spre stânga, fie spre dreapta, sau în ambele direcții, partidelor orientate să guverneze (Sartori 1976, 122-123).

Aşadar, pe scurt, partidele relevante trebuie să aibă fie un *potențial de coaliție* (conform primei reguli), fie un *potențial de şantaj* (ca în Regula nr. 2). Partidele fără nici unul din cele două potențiale sunt irelevante şi nu ar trebui puse la socoteală[10].

Se înțelege că regulile de numărare de mai sus se aplică la şi sunt concepute pentru sistemele parlamentare. De fapt, în sistemele

parlamentare – nu în cele prezidențiale – guvernele reflectă majoritățile parlamentare, iar funcția și funcționarea guvernelor devin serios condiționate de numărul partidelor care intră în guvern. Acest lucru nu înseamnă că numărul de partide relevante nu ar fi important în sistemele prezidențiale. Voi susține, de exemplu, faptul că prezidențialismul tinde să funcționeze mai bine cu puține, mai degrabă decât cu multe partide (*infra*, cap. XI, secțiunea XI.2.). Dar în sistemele prezidențiale trebuie reformulate criteriile de numărare, pentru că aici partidele care contează sunt pur și simplu cele care fac diferența între a ajuta sau a obstrucționa alegerea președintelui și care determină sau nu dacă președintele dispune de sprijin majoritar în adunările legislative.

Există două alternative majore cantitativ-aritmetice la regulile de numărare pe care le propun. Una este „indicele de fracționalizare", sau indicele F, formulat de Douglas Rae (1971, 53-58 și *passim*); cealaltă este măsura „numărului efectiv de partide" născocită de Taagepera și Shugart (1989, 77-91). Indicele lui Rae indică probabilitatea ca oricare dintre doi membri ai unui parlament (dacă aceasta este referința) să aparțină unor partide diverse; variază de la zero (concentrație totală: există un singur partid) la o maximă de unu (atâtea partide câți parlamentari sunt) și, în mod fundamental, măsoară numărul partidelor prin prisma dimensiunii lor[11]. Defectul tehnic al indicelui lui Rae este că supraevaluează partidele mai mari și le comprimă prea repede pe cele mai mici. Iar defectele sale substanțiale vizează insensibilitatea fie la „valoarea poziției" (poziționarea) partidelor, fie la „diferențele de *cleavage*" (de linii de împărțire) care separă partidele între ele[12].

Măsura lui Taagepera și a lui Shugart, a „numărului efectiv de partide", este mai intuitivă și mai directă decât cea a lui Rae. Noi avem nevoie, argumentează ei, de „o definiție operațională a numărului de partide electorale care să nu depindă de nimic altceva

decât de cotele lor de voturi". Astfel se măsoară „dimensiunile relative" ale partidelor lăsând cotele de voturi să „determine ponderea respectivă" (de exemplu, un partid cu 40 % din voturi primește și o greutate de .40, într-un mod în care valoarea sa ponderată este .40 x.40=.16) și se ajunge la un indice (indicele de concentrare al lui Herfindahl-Hirschman, abreviat HH) ca rezultat al sumei de valori ponderate pentru toate voturile de partid (1989, 78-79). În timp ce metoda aleasă de Taagepera-Shugart este diferită de cea a lui Rae, informațiile (și, din același motiv, informațiile care lipsesc) sunt, mai mult sau mai puțin, aceleași în ambele zone de acces. De fapt, după cum recunosc înșiși autorii, „indicele de concentrare HH duce și la [...] indicele de fracționalizare al lui Rae" (*op. cit.*, 80).

Întrebare: măsurile de fracționare și/sau de concentrare înlocuiesc regulile mele de numărare? Indicele lui Rae a întrunit cu siguranță acordul profesiei „computeromane" până la ultimul om. În timp ce noi ne odihnim, indicele F produce valori numerice care ne eliberează de osteneala ingrată de a dobândi o cunoaștere substanțială a sistemelor politice. Ba mai mult, se pretinde că precizia numerică ar fi net superioară așa-zisei cunoașteri calitative. Este dificil să reziști unor asemenea sirene. Eu, totuși, rezist. Admit că măsurările continue ale ponderii partidelor furnizează informații utile, neprevăzute de regulile mele de numărare[13]. Pe de altă parte, criteriile mele sunt sensibile la alte aspecte: înainte de toate, valoarea poziției partidelor. De exemplu, partide ca liberalii germani (în jur de 6 %), republicanii italieni (timp de 30 de ani în jur de 3 %) sau partidele religioase israeliene mici și fragmentate aproape că dispar în măsurarea lui Rae, în timp ce ele au fost categoric – datorită poziției lor cheie – și în mod sistematic partide relevante. În al doilea rând, criteriile mele semnalează și diferența de *cleavage* (de linii de împărțire) între, să spunem, *partide-dinăuntru* și *partide-din-afară*, deci între partide (relativ apropiate)

disponibile pentru formarea coaliţiei şi partide fără potenţial de coaliţie (fiind prea distante sau anti-sistem); o diferenţă care indică, la rândul său, dacă ne aflăm în faţa unei fragmentări partidice polarizate sau nonpolarizate; şi că ne aflăm în faţa unei diferenţe cruciale care nu este relevată câtuşi de puţin de indicii F şi HH. De adăugat că pentru teme precum votul sau partidele o inteligibilitate uşoară e de mare importanţă, o inteligibilitate care lipseşte cu desăvârşire atunci când datele concrete sunt înlocuite de valori matematice. Admit faptul că concreteţea mea este puţin imprecisă şi impresionistă; dar nu poate fi la fel de înşelătoare ca o precizie matematică care este prea adesea doar o falsă precizie fabricată de măsurătoare (vezi, de exemplu, Vanhanen, 1990).

Oricum ar fi, criteriile mele evaluează *relevanţa sistemică* a partidelor; indicii lui Rae (şi ai altora) nu o fac. Cum să înţelegem, atunci, că aceştia din urmă le înlocuiesc pe cele dintâi? Faptul mă autorizează să continui pe baza premiselor mele. Şi trebuie să fie clar că în cadrul „legilor" pe care sunt pe cale să le propun referirea la sisteme de două, trei, patru, cinci şi mai mult de cinci partide se aplică la „partidele relevante" selecţionate de regulile mele de calcul.

Reluând firul discuţiei, să începem cu sistemele electorale majoritare (uninominale sau cu un singur tur de scrutin). Aici opţiunea alegătorului este constrânsă şi restrânsă – numai dacă nu preferă irosirea votului – de/la candidaţii cu şanse să câştige alegerile. Este adevărat, atunci, că sistemul *first-past-the-post* fabrică, circumscripţie cu circumscripţie, o competiţie bipartidică (sau una între doi candidaţi). Dar dacă alegătorul se vede constrâns, *unde votează*, de o dispunere binară, acest lucru nu implică faptul că singurul rezultat ar fi în mod necesar o reducere la două dintre partidele naţionale. Efectul restrictiv asupra alegătorului nu echivalează cu un efect de reducere globală (la nivel naţional) a numărului partidelor. Motivul – merită repetat – este acela că

alegătorul este „constrâns" în funcție de circumscripție. Nici un sistem uninominal, nici oricare alt sistem majoritar nu pot reduce numărul partidelor naționale la două, decât dacă aceleași două partide constituie adversari relevanți în toate circumscripțiile. Tocmai de aceea se pune problema următoare: cum devine bipartidismul local bipartidism la nivel național? Este clar că teza conform căreia alegerile majoritare „tind către bipartidism" nu a ținut cont, până acum, de o *condiție necesară*. Iar această condiție, factor sau variabilă lipsă este sistemul de partide în sine. Este oul lui Columb.

Nu doar sistemul electoral, ci și cel de partide influențează alegătorul. Iar raționamentul care se aplică în primul caz se aplică în aceeași măsură și în cel de-al doilea. Am precizat că sistemele electorale sunt în mod variat constrângătoare (în privința alegătorului) și în mod variat reductive (în privința partidelor). Pentru ambele aspecte, sistemele electorale se pot împărți în „puternice" (puternic eficiente) și „slabe" (puțin eficiente)[14]. În aceeași manieră, și sistemele de partide pot fi dihotomizate în puternice și slabe, în funcție de capacitatea lor de a fi sisteme structurate sau nestructurate. Ideea este că efectele sistemelor electorale nu se pot evalua corect fără a evalua în același timp proprietățile manipulative și de canalizare ale sistemului de partide ca atare.

Întrebarea se mută astfel asupra a ceea ce înțelegem prin „sistem structurat" și, deci, asupra condițiilor care conduc la un sistem de partide puternic, adică puternic structurat. Atât timp cât alegătorul votează pur și simplu pentru notabilul local sau pentru oricare alt tip de lider local (în contextul unui *personalismo* de care se vorbește în America Latină), partidele rămân etichete de o importanță minoră sau lipsite de importanță. Și atâta vreme cât aceste condiții vor predomina, sistemul de partide nu va fi structurat. Oricum, atunci când încrederea este acordată mai mult partidului decât notabililor sau liderilor, adică atunci când

alegătorul se raportează la imagini abstracte legate de partid, din acel moment conducătorul sau liderul nu este cel care „alege" partidul (care aduce partidului voturi), ci partidul este cel care alege (pune în funcție) individul. Încet, încet, și din ce în ce mai mult, sistemul de partide este perceput ca un *sistem de canalizare* naturală a societății politice. Și când electoratul se obișnuiește cu ansamblul determinat de alternative politice, mai mult sau mai puțin la fel cum automobiliștii se obișnuiesc cu un sistem stradal determinat, atunci un sistem de partide atinge, ca sistem, stadiul consolidării structurale.

Felul în care se poate forma un sistem de partide structurat este o problemă complexă, pe care nu o pot lua în discuție aici (vezi Sartori 1968a, 288-297). Menționez doar faptul că alegătorul nu se poate identifica cu o imagine abstractă de partid când o asemenea imagine nu există, adică atâta timp cât este confruntat doar cu notabilități. De asemenea, alegătorul nu poate percepe partidul ca pe o entitate abstractă decât în cazurile în care există capacități de abstractizare, iar acest lucru implică, la rândul său, un nivel suficient de instruire. În condițiile unui analfabetism răspândit, consolidarea structurală a unui sistem de partide se poate verifica cu greu (doar în cheie etnică sau religioasă). Ideea de bază este aceea că noi „vedem" un sistem de partide structurat doar atunci când partidul de masă organizat înlocuiește partidele de notabili[15].

Problema poate fi reformulată astfel: sistemele majoritare nu au nici o influență dincolo de circumscripțiile unice până când sistemul de partide nu devine structurat, în coincidență cu sau în opoziție cu apariția partidelor de masă. Implicația importantă este că am fost mult timp induși în eroare în ceea ce privește această conexiune, citând o mărturie care nu aduce probe. Autorii care neagă efectele reductive ale sistemelor majoritare fac referire aproape invariabil la sistemele de partide nestructurate, și astfel contestă o „lege" în situații în care legea nu se aplică[16].

Mai rămâne de clarificat o problemă. Referitor la teza conform căreia sistemele majoritare tind să producă sisteme bipartidice, cum ar trebui să fie definite asemenea sisteme? Amintesc faptul că o lege valorează puțin sau nimic dacă efectul său (anticipat) este specificat într-un mod neadecvat. Este cazul noțiunii neclare de „dualism partidic" a lui Duverger. Când se întâmplă ca doi să valoreze într-adevăr doi? Aici regulile mele de numărare (concepute pentru multipartidism în general) necesită o oarecare rafinare.

Să pornim de la înșiruirea țărilor clasificate în general ca țări bipartidice, adică Statele Unite, Anglia, Noua Zeelandă, Australia și Canada[17]. Dintre aceste țări, doar Statele Unite nu prezintă „al treilea partid" semnificativ. Anglia are un al treilea partid, liberal (diferit recombinat și redenumit), care obține de la 10 până la 25 % din totalitatea voturilor. Noua Zeelandă este în general considerată un caz pur de bipartidism, și totuși a avut timp de mai mult de 30 de ani un partid (*Social Credit Party*) care a obținut între 6 și 20 % din voturi. Și Australia este cu siguranță atipică, atâta timp cât un partid din pretinsul său sistem bipartidic este în realitate o simbioză între două partide (*Liberal Party* și *Country Party*). În orice caz, în țările enumerate mai sus „partidele terțiare" câștigă voturi, dar câștigă cu greu locuri în parlament, iar dacă le câștigă, așa cum se întâmplă în Anglia, reprezentarea lor parlamentară rămâne prea neînsemnată pentru a schimba ceva. Dar Canada are clar unul, chiar două „partide terțiare" care obțin o reprezentare parlamentară capabilă să transforme multe guverne canadiene în guverne minoritare[18]. Atunci, de ce Australia diferă de formatul tripartidic al Germaniei? Și cum de este considerată Canada o țară bipartidică?

Pentru a răspunde trebuie să distingem între formatul și mecanica (sau caracteristicile funcționale ale) sistemului bipartidic și să recunoaștem că acest tip nu poate fi definit doar pe baza

numărului de partide (Sartori 1976,185-192). După părerea mea – şi mergând dincolo de format –, un *sistem* bipartidic este caracterizat de trei proprietăţi: 1) pe o perioadă lungă, două partide se separă în mod continuu şi net de toate celelalte în aşa fel încât 2) fiecare din cele două este în măsură să concureze pentru majoritatea absolută a locurilor şi, prin urmare, poate în mod corect să prevadă alternanţa la guvernare şi 3) fiecare dintre ele guvernează singur când se află la putere. În baza acestei definiţii, totuşi, Australia şi Canada rămân încă în cumpănă. Pentru a include cele două ţări, fapt cerut de *consensus scholarum*, cea de-a doua şi cea de-a treia caracteristică trebuie atenuate după cum urmează: câştigătorul care nu atinge majoritatea absolută a locurilor optează pentru un guvern minoritar monopartidic în loc să recurgă la un guvern de coaliţie (Canada), sau pentru o alianţă stabilă de două partide (Australia) care trebuie considerată echivalentă şi socotită ca un partid unic.

Dar înainte de a continua trebuie să amintesc că la fel ca în cazul de mai sus se procedează şi în sistemele parlamentare (sistemele prezidenţiale necesită un tratament separat) şi că interesul nostru este îndreptat aici asupra formatului, nu asupra mecanicii şi, deci, nu asupra ansamblului de caracteristici sistemice şi funcţionale ale bipartidismului.

Stipulam, aşadar, faptul că un *format* bipartidic este definit de *două partide relevante* care guvernează singure (nu în coaliţie) şi care predomină asupra eventualei prezenţe a unor partide terţiare. Această stipulare renunţă la cerinţa alternanţei (cum am calificat-o mai sus) şi permite, totodată, includerea în această categorie a Irlandei. În orice caz, Irlanda utilizează votul singular transferabil, care este un sistem pur proporţional. Şi mai există şi alte ţări care au sau au avut un sistem bipartidic cu vot proporţional: Malta şi Austria. Chiar lăsând deoparte, cum fac pentru moment, sistemele prezidenţiale bipartidice bazate pe

sistemul proporțional al Americii Latine, este deja evident că nu se poate susține pur și simplu că sistemele uninominale cauzează (tind să genereze) bipartidismul, și nici măcar că această corelație între aceste două variabile este una puternică.

III.4. „Legile"

Suntem acum pregătiți pentru întrebarea: se poate generaliza sub influența sistemelor electorale această formă de legi? Voi încerca să formulez de la început un set de reguli în mare parte descriptive[19].

Regula 1. Un sistem majoritar nu poate produce prin sine un format bipartidic național (ca definiție), dar va ajuta la menținerea celui deja existent. În consecință, atunci când un format bipartidic este instalat, un sistem majoritar exercită o influență frenatorie și determină un efect de înghețare.

Regula 2. Un sistem majoritar va produce cu timpul un format bipartidic (ceea ce nu înseamnă eternizarea aceloraşi partide), cu două condiții: în primul rând, atunci când sistemul de partide este structurat și, în al doilea rând, dacă electoratul, refractar față de orice presiune a sistemului electoral, este dispersat prin intermediul circumscripțiilor în proporții profund minoritare.

Regula 3. Dimpotrivă, un format bipartitic este *imposibil* – oricare ar fi sistemul electoral – atunci când minoritățile rasiale, lingvistice, ideologic alienate, monotematice sau în alt mod incoercibile (care refuză să fie reprezentate de două partide majore de masă) sunt concentrate în proporții crescute în circumscripții determinate sau în arii geografice speciale. În acest caz, efectul reductiv al unui sistem majoritar va penaliza doar partidele terțiare care nu reprezintă minorități incoercibile.

Regula 4. În fine, și sistemele proporționale obțin *efecte*

reductive – fie şi numai minoritare şi nu prea uşor de prevăzut – în proporţie cu propria neproporţionalitate; şi, în mod particular, atunci când sunt aplicate unor circumscripţii mici, stabilesc un prag de acces la reprezentare sau acordă un premiu. Într-un astfel de caz, şi sistemele proporţionale vor ajunge să elimine partidele minore al căror electorat este dispersat prin intermediul circumscripţiilor; nici un sistem proporţional cu un grad ridicat de impuritate nu va putea elimina partidele mici ce dispun de zone de influenţă concentrate (supra-cât).

De reţinut faptul ca regulile mele depind în mare măsură de distribuţia electoratelor. Din punct de vedere istoric, distribuţia fidelităţii politice este dată, totuşi, înainte de apariţia unui sistem structurat de partide. Dat fiind că regulile mele se aplică doar după depăşirea fragmentării locale a politicii – şi deci cu condiţia să se constituie partide naţionale de masă –, mă preocupă doar distribuţia fidelităţii care rămâne neafectată de consolidarea structurală. Tocmai în acest context contează dacă minorităţile incoercibile supramajoritare, altfel spus *supra-cât*, ajung să fie concentrate sau dispersate din punct de vedere geografic.

Se va lua în calcul şi faptul că Regula 2 este deja suficientă pentru a elimina India ca excepţie, mai ales că India nu satisface condiţia unui sistem de partide structurat[20]. În ceea ce priveşte Regula 3, aceasta se aplică bine în cazul canadian, deoarece regula dă socoteală pentru faptul că, faţă de sistemul majoritar, Canada prezintă un format de trei-patru partide. Regula 3 este bine confirmată de experienţa din Sri Lanka dintre 1948 şi 1977; de fapt, la ultimele alegeri majoritare din 1977, toate partidele minore dispăruseră, excepţie făcând partidele etnice Tamil, concentrate pe regiuni[21]. În fine, Regula 4 se aplică bine în Irlanda şi Japonia (prin circumscripţii mici de 3-5 locuri), şi chiar în Grecia, Spania şi Austria (care au circumscripţii relativ mici de 5, respectiv 6 şi 7 locuri)[22]; şi, de asemenea, ajută la explicarea (cu referire la clauza

de excludere) formatului Republicii Federale Germane[23].

Pasul următor este de a pune în legătură formatele prevăzute de cele patru reguli formulate anterior cu *caracteristicile sistemice*, mai precis cu tipuri distincte de sisteme de partide. În cadrul tipologiei pe care am dezvoltat-o în altă parte (Sartori 1976, 125-216, 273-293), voi identifica trei modele sistemice principale: 1) *mecanica bipartidică*, altfel spus alternanța bipolară cu guverne monopartidice; 2) *multipartidismul moderat*, altfel spus oscilări bipolare între guvernele de coaliție; 3) *multipartidismul polarizat*, altfel spus sisteme caracterizate de competiția multipolară, de la coaliții bazate pe centru în detrimentul periferiei, la partide antisistem. În cadrul acestei tipologii variabile decisivă este *polarizarea sistemică*, definită ca distanța (ideologică sau de altă natură) dintre partidele relevante cele mai distante[24].

Tabelul III.1. *Efecte combinate ale sistemelor electorale și de partid*

Sisteme de partide	Sisteme electorale	
	Puternic	Slab
Puternic (structurat)	(I) Efect reductiv al sistemului electoral	(II) Efect contrabalansant-blocant al sistemului de partide
Slab (nestructurat)	(III) Efect reductiv-blocant la nivelul circumscripției	(IV) Nici o influență

Întrebarea care se pune acum este: va fi formatul urmat de corespondentul mecanic (proprietatea funcțională) pe care îl aștep-

tăm? Luând consolidarea structurală (condiție necesară) și polarizarea ca variabilă de intervenție și, într-o oarecare măsură, dependentă, enunț ipotezele în cele ce urmează:

Ipoteza 1. Când formula majoritară produce un format bipartidic (Regulile 1 și 2), acest format va produce la rândul său o mecanică bipartidică dacă, și nu numai dacă, polarizarea comunității politice este scăzută. În cazul unei polarizări ridicate, mecanica bipartidică se destramă. De altfel, având în vedere că mecanica bipartidică implică o competiție centripetă, aceasta din urmă tinde mai degrabă să diminueze decât să mărească polarizarea sistemică.

Ipoteza 2. Presupunând o dispersare subcotă a minorităților incoercibile (dacă acestea există), formulele impure ale reprezentării proporționale vor admite cu toată probabilitatea unul-două partide în plus față de formatul bipartidic. Acest format de 3-4 partide va face loc, la rândul său, mecanicii multipartidismului moderat dacă, și numai dacă, respectiva comunitate politică nu prezintă o polarizare înaltă. Dar, dat fiind faptul că multipartidismul moderat este încă bipolar-convergent (cu alte cuvinte, caracterizat de o competiție centripetă), acesta nu va tinde să sporească polarizarea sistemică.

Ipoteza 3. Sistemele de reprezentare proporțională pură sau relativ pură acceptă cu ușurință un format de la 5 la 7 partide. Într-un asemenea caz, în condițiile unei polarizări medii sau scăzute, mecanica aceasta coaliționala a multipartidismului moderat nu este stânjenită. Dar în cazul unei polarizări înalte, acest format va îndeplini caracteristicile mecanice ale multipartidismului polarizat, aici fiind inclusă o competiție multipolară care ar putea determina creșterea polarizării sistemice.

Tot ceea ce am afirmat mai sus este atât de condensat, încât are o valoare indicativă. Va trebui să las deoparte ipotezele mele în acest moment[25], întrucât este necesar să mai fac anumite completări la acest subiect. Până acum variabila independentă (cauzală) a fost sistemul electoral. Dar se știe deja că trebuie să ținem cont și

de o altă variabilă independentă: *sistemul de partide ca sistem de canalizare*. Vom trece acum la a evalua cazul în întregime ca în tabelul 3.1., care arată patru combinații posibile: I) sistem electoral puternic și sistem de partide puternic, II) sistem electoral slab și sistem de partide puternic, III) sistem electoral puternic și sistem de partide slab, IV) sistem electoral slab și sistem de partide slab.

Cum simplificarea dihotomică a tabelului elimină posibilitățile intermediare, trebuie să înțelegem că „sistemele electorale puternice" includ nu numai, cum este evident, formula majoritară, ci și formule de reprezentare proporțională puternic impure (în fapt, cazurile acoperite de regulile mele inițiale). Viceversa, „sistemele electorale slabe" se referă la formule proporționale pure sau mai puțin impure (atât din punct de vedere matematic, cât și din cel al mărimii circumscripției).

Combinația I nu necesită explicații suplimentare. Toate sistemele bipartidice bazate pe alegerile majoritare intră în această rubrică, confirmând astfel *efectul reductiv* prevăzut. India, pe de altă parte, intră în combinația III, și tocmai de aceea nu mai reprezintă o excepție macroscopică a primei legi a lui Duverger.

Combinația II indică faptul că atunci când sistemului proporțional i se opune un sistem de partide structurat, alegătorul rămâne aproape întotdeauna, într-o oarecare măsură, *restricționat*, dacă nu de sistemul electoral, atunci de puterea canalizării partidice. Așadar, în acest caz, sistemul electoral este contrabalansat de sistemul de partide: avem de-a face cu, afirm, un efect *blocant* și *contrabalansant*. Ceea ce echivalează cu a spune că aici factorul cauzal, variabila independentă este sistemul de partide. Combinația II explică de ce introducerea factorului proporțional nu duce neapărat la creșterea numărului de partide și mai explică și de ce poate, totuși, să admită sisteme (Malta și Austria între 1966 și 1983) și/sau formate bipartidice (Irlanda). Combinația rezolvă, așadar, excepțiile: un bipartidism fără vot majoritar. Teza generală

este aceasta: o structurare puternică, în mod special, a sistemului de partide înlocuieşte (ca o a doua condiţie suficientă) impactul manipulant al unui sistem electoral puternic (prima condiţie suficientă).

Combinaţia III indică faptul că atunci când un sistem electoral puternic operează în contextul unui sistem de partide nestructurat, efectul este doar un *efect la nivel de circumscripţie* şi în mod specific un efect frenator asupra alegătorului, ceea ce se traduce printr-un efect reductiv asupra numărului de partide la nivelul anumitor circumscripţii. În acest caz, aşadar, sistemul electoral nu poate avea efecte reductive la scară naţională. Pe de altă parte, rămâne impactul circumscripţiei ca un impact care descurajează votul spontan şi care încurajează polemica, la nivel districtual, doar între doi candidaţi. Combinaţia ilustrează starea de lucruri în cea mai mare parte a Europei continentale până în preajma Primului Război Mondial şi, în acelaşi timp, explică eşecul actual al sistemelor majoritare (de exemplu, în Polonia pentru Senat) în a reduce fragmentarea.

Combinaţia IV indică *nici o influenţă*, prin asta înţelegându-se faptul că atunci când o proporţională relativ pură este combinată cu absenţa structurării partidice, nici sistemul electoral, nici cel de partide nu intervin în procesul politic cu propriul impact manipulator. Ideea generală este următoarea: cu cât ne apropiem mai mult de sistemul proporţional pur şi cu cât obstacolele sistemului electoral sau altele sunt înlăturate, cu atât mai puţin un sistem de partide este „cauzat" de sistemul electoral. Cea mai mare parte a Americii Latine, şi din cauza intermitenţei experienţei sale de partid rezultat din repetatele întreruperi (dăunătoare pentru consolidare) cauzate de loviturile de stat militare, intră în aceasta rubrică. Această combinaţie ne dă de înţeles că statele noi şi statele ex-comuniste care încep cu sistemul proporţional au prezentat condiţii mai puţin favorabile pentru a depăşi atomizarea partidelor şi pentru a obţine o consolidare structurală.

Putem acum, în sfârșit, să trasăm reguli care se califică drept „legi" formulate în termeni de condiții necesare și suficiente.

Întrucât sistemul electoral este factorul cauzal examinat, sistemul electoral este asumat ca o *condiție suficientă* și, mai precis, drept condiția suficientă primară, chiar dacă *non-exclusivă*. Cât despre *condițiile necesare*, analiza noastră a individualizat două: 1) structurare sistemică (a sistemului de partide), opusă lipsei de structurare; 2) concentrări consistente supra-majoritare sau supra-cotă, opuse distribuțiilor sub-majoritare și sub-cotă (ale preferințelor primare ale alegătorilor), abreviate în continuare ca dispersie între circumscripții (*cross-constituency*). Pe baza acestor premise, „legile" pe care mă voi aventura să le propun sunt următoarele:

Legea 1. Fiind dată o structurare sistemică și dispersia între circumscripții (drept condiții necesare aferente), *sistemele majoritare* generează (sunt condiții suficiente pentru) un format bipartidic.

1.1. În mod alternativ, o structurare extrem de puternică este, singură, o condiție în mod necesar suficient substitutivă pentru a genera un format bipartidic.

Legea 2. Fiind dată o structurare sistemică defectuoasă în ceea ce privește dispersia între circumscripții, *sistemele majoritare* cauzează (sunt o condiție suficientă pentru) eliminarea partidelor sub-majoritare, dar nu pot elimina, și deci permit, atâtea partide supra doi câte sunt acceptate de către concentrările supra-majoritare.

Legea 3. Fiind dată o structurare sistemică, *reprezentarea proporțională* determină un efect reductiv cauzat (ca o condiție suficientă) de non-proporționalitatea sa. Cu cât este mai mare impuritatea proporționalității, cu atât mai ridicate sunt costurile de acces pentru partidele mai mici și, prin urmare, cu atât e mai puternic efectul reductiv; și, viceversa, unei impurități minore îi corespunde un efect reductiv mai slab.

3.1. În mod alternativ, o structurare sistemică extrem de puternică este, ea singură, condiția necesară și suficientă pentru menținerea unui format de partide oarecare ce precede introducerea reprezentării proporționale.

Legea 4. În lipsa structurării sistemice și cu o reprezentare pur proporțională (sau aproape pură) și, astfel, cu un egal (aproape egal) cost de acces pentru toate partidele, numărul lor se poate mări atât cât le permite cota.

Enumerarea făcută de mine poate cauza o oarecare confuzie. Câte legi avem? Maximum 4, având în vedere că legile 1.1. și 3.1. permit pur și simplu încorporarea și/sau eliminarea excepțiilor. Acestea spun, de fapt, că variind o condiție, efectul poate rămâne neschimbat, pentru că o condiție suficientă este înlocuită de o alta. Dar „adevăratele" legi sunt doar 3, dat fiind faptul ca Legea 4 stabilește pur și simplu unde se opresc efectele sistemelor electorale. Ar putea exista obiecții legate de faptul că legile mele sunt prea abstracte și insuficient de specifice. Dar nu este așa: trebuie citite – cum este corect – împreună cu cele 4 reguli formulate anterior. În special, „specificele" Legii 1 se regăsesc toate în Regulile 1 și 2; specificele Legii 2 sunt impuse de Regula 3, iar specificele Legii 3 sunt furnizate de Regula 4.

După cum rezultă din cele de mai sus, mult-citatul „efect multiplicativ" al reprezentării proporționale nu se găsește nicăieri. Punctul logic este acesta: dacă sistemul proporțional trebuie să oglindească „în proporție", cum poate multiplica? Ce tip ciudat de oglindire este acesta? După părerea mea, efectul multiplicativ al sistemului proporțional este o iluzie optică rezultată din cursul istoric al sistemelor electorale. Prima țară proporțională a fost Belgia (1899), urmată de Suedia (1907). Pe de altă parte, proporționala a apărut, în genere, în cursul Primului Război Mondial. În țările Europei dinaintea războiului, proporționala a fost în mod invariabil precedată de formule ale unui sistem majoritar relativ

sau, de cele mai multe ori, de formule cu un dublu tur de scrutin care produceau în mod egal efecte frenatorii de tip majoritar. Trebuie să reamintim faptul că introducerea reprezentării proporționale era însoțită de regulă de lărgirea sufragiului și, deci, de accesul la politică al alegătorilor care până atunci fuseseră excluși și care căutau acum noi partide, partidele „lor". Astfel, atunci când proporționala a fost introdusă, a rezultat o serie întreagă de *înlăturări de obstacole*: alegătorilor deja existenți le-a fost oferită libertatea majoră de a-și exprima primele lor preferințe, iar celor nou-veniți le-a fost oferită libertatea de vot efectivă. Așadar, când spunem că proporționala multiplică numărul de partide, uităm să precizăm: față de o stare a lucrurilor în care numărul de partide era menținut la minimum de electorate restrânse sau redus de formule electorale „puternice". Atunci când se precizează acest lucru, iluzia optică dispare.

Teza corectă este, în acest caz, aceea că de fiecare dată când introducerea proporționalei este urmată de apariția unor noi partide relevante, noi nu le percepem, în realitate, ca efecte ale proporționalei, ci ca *efecte colaterale* rezultate din înlăturarea obstacolelor preexistente. Dacă mersul istoriei ar fi fost de la proporțional la majoritar, ar fi fost greu de perceput ideea că proporționala „cauzează" fragmentarea sistemelor de partide. Cu siguranță, cu cât proporționala „oglindește" mai mult, cu atât mai puțin penalizează și împiedică apariția de noi partide sau rupturi ale celor deja existente. Dar libertatea de a naște nu este cauza nașterii, la fel cum libertatea de a mânca nu este cauza hrănirii. Efectul multiplicativ pretins al proporționalei este, cel mult, un efect *indirect* și, din același motiv, un efect *incert*. Așadar, nu există nici o ciudățenie în faptul că introducerea proporționalei poate să nu producă mai multe partide.

Pentru a recapitula, proporționala pură este un sistem electoral *fără efect*[26]. Viceversa, proporționala are o influență

asupra sistemului de partide în măsura în care este *neproporțională*, și acest lucru se vede într-o varietate de aspecte: de la dimensiunea mică a circumscripțiilor la clauzele de excludere, la premiile majoritare și, în cele din urmă, la transformările disproporționate ale voturilor în locuri. De aici decurge faptul că atunci când proporționala desfășoară efecte manipulative, aceste efecte sunt restrictive, nu multiplicative. Așadar, influența proporționalei se configurează pur și simplu ca o influență diminuantă față de cea exercitată de sistemele majoritare.

Până în acest moment nu m-am ocupat de dublul tur de scrutin, cu toate că am arătat (*supra*, cap. I, secțiunea I.5.) că este vorba de un sistem important în sine. Motivul pentru care am lăsat dublul tur la sfârșit este acela că i se poate da atât o formulare majoritară, cât și una proporțională. În primul caz, dublul tur obține efectul reductiv asupra numărului de partide, tipic pentru sistemul majoritar, chiar dacă într-o mai mică măsură și cu mai multă delicatețe, adică printr-o presiune mai puțin manipulativ-coercitivă asupra alegătorului. În cel de-al doilea caz – care are sens, în practică, doar pentru circumscripții de trei-patru locuri maximum – , dublul tur funcționează ca un sistem proporțional care favorizează, în mod disproporțional, unele partide în defavoarea altora. Dar flexibilitatea dublului tur admite atâtea variante încât, înainte de a încerca să le codificăm efectele sub formă de lege, trebuie să furnizăm (în următorul capitol) un cadru descriptiv al paletei de posibilități corespunzătoare diferitelor scheme ale dublului tur.

Este evident că raționamentul meu este construit plecând de la premisele lui Duverger. Și ținând cont că Taagepera și Shugart au ajuns de asemenea la o reformulare a „formulărilor lui Duverger [...] printr-o singură regulă", pe care ei o numesc „regula generalizată a lui Duverger", în locul unei concluzii trebuie stabilit cine acoperă mai bine și ce anume. Pentru Taagepera și Shugart regula

generalizată a lui Duverger trebuie luată după cum urmează: „Numărul efectiv al partidelor electorale este de obicei în unitatea ± derivată din N =1,25 (2+*log* M)" (1989,145). Parcimonia regulii lor unificate este – pentru cine înţelege – extraordinară. Dar este aceasta o *lege explicativă*? Autorii se întreabă: „Este noua regulă cu privire la numărul partidelor o lege, o ipoteză sau o adaptare de date empirice?", iar replica lor este aceea că „în scopuri practice, nu se face nici o diferenţă" (*ibidem*). Dar aceasta este o cale de ieşire prea uşoară. Pe de o parte, şi datorită faptului că ei înşişi o recunosc (*op. cit.*, 146-155), aderenţa empirică a regulii este săracă. De exemplu, „ţări ca India, printre sistemele majoritare, şi Finlanda şi Elveţia, printre sistemele proporţionale, au un număr de partide mai ridicat decât era de aşteptat. Iar ţările cu partide bazate pe dimensiunile tematice (Italia) sau cu puţine dimensiuni tematice, în ciuda proporţionalei (Austria), au un număr minim de partide faţă de cât ne-am fi aşteptat" (*op. cit.*, 55). Aşadar, India, Finlanda, Elveţia, Italia şi Austria se abat „de la regulă" în cazul regulii generalizate formulate de Taagepera şi Shugart, în timp ce se încadrează perfect în legile date de mine. Şi apoi, care este puterea explicativă a regulii lor ca „singura formulare cantitativă a regulii lui Duverger"? În mod exact, ce cauzează ce? În toate privinţele, mie mi se pare că transformarea cantitativă a lui Duverger obţine puţin mai mult sau puţin altceva faţă de o generică „lege de frecvenţă" care sărăceşte puternic, printre altele, informaţiile furnizate de studiul meu.

Note la Capitolul III

[1] Faptul că noua lege electorală italiană din 1993 conserva 25% din reprezentarea proporţională (pentru ambele Camere) atenuează, dar nu alterează, natura radicală a reformei. Iar faptul că reforma a fost precedată de un referendum subliniază aspectul de autoreformă pacifistă şi liberă.

[2] Traducerea îmi aparţine. Pentru un rezumat mai amănunţit şi pentru o critică mai completă a lui Duverger, vezi Sartori (1986, 43-45).

[3] Las deoparte asimilarea de către Duverger – în cadrul celei de-a doua legi – a dublului tur cu proporţionala, ceea ce este în mod clar greşit. Duverger însuşi, într-o formulare precedentă, separă cele două cazuri după cum urmează: „I) Proporţionala tinde către un sistem de partide multiple, rigide şi independente, 2) sistemul majoritar cu dublu tur de scrutin tinde către partide multiple, *flexibile* şi independente" (Duverger *et al.* 1950, 13; sublinierile în cursiv îmi aparţin). Această formulare este mai clară, chiar dacă încă nesatisfăcătoare. Dar trebuie să ţinem cont de faptul că Duverger se baza, în acea vreme, doar pe experienţa celei de-a Treia Republici franceze.

[4] Acest lucru este valabil şi pentru autorii care au acelaşi interes ca Duverger în cercetarea legilor, precum Rae (1971) şi Riker (1982). Mai exact, Rae nu construieşte pornind de la teoriile lui Duverger, ci propune o abordare proprie, în timp ce rectificările făcute de Riker la Duverger sunt doar deprecieri. Vezi, pentru o evaluare critică a ambilor autori, Sartori (1986, 45-8).

[5] În afara celor două volume colective îngrijite de Lijphart şi Grofman (1984 şi 1986), referirea se face mai ales la Katz (1980), al cărui interes principal este competiţia intrapartidică, şi la Taagepera şi Shugart (1989), care este o sofisticată lucrare cantitativo-matematică.

[6] În cele ce urmează tratez problema pe larg în cadrul capitolului meu în Grofman şi Lijphart (1986, 43-68), care reia, la rândul său, o scriere mai veche a mea publicată în 1968, dar care circula ca *paper* încă din 1966.

[7] Aceasta înseamnă că dată fiind cauza C, efectul E rămâne nedeterminat şi necunoscut cu siguranţă dinainte. Chiar şi aşa, o asumare cauzală este justificată, din câte ştim, în primul rând de faptul că un anumit efect va urma aproape sigur şi, în al doilea rând, de faptul că un efect dat va fi de departe mai probabil decât oricare altul. Explic mai pe larg în *La Politica*, 1979, 52-54. Vezi şi Sartori (1986, 49-51).

[8] Sistemele electorale au, se înţelege, şi efecte indirecte şi cumulative (periferice). Dar despre acestea voi vorbi mai încolo.

[9] „Electoral Reforms", în *The Economist*, 1 mai, 1993, 24.

[10] Argumentarea completă o găsiți în Sartori (1976, 119-125, 300-319).

[11] Încercările inițiale de a măsura atât numărul, cât și dimensiunea partidelor aparțin lui Lijphart și Blondel, ilustrate și criticate în Sartori (1976, 304-306).

[12] Explic mai pe larg slăbiciunile și limitele indicelui de fracționare al lui Rae în Sartori (1976, 307-315).

[13] Oricum, valoarea acestor informații este supraevaluată. După părerea mea, discontinuitățile sunt la fel de importante ca și continuitățile. Fac distincție tocmai de aceea între partidele predominante (de o majoritate absolută) și cele dominante (de o majoritate relativă) și apoi arunc o privire asupra intervalelor care separă un partid de un altul în respectivele forțe parlamentare. Vezi Sartori (1976,192-201).

[14] Se înțelege că puternic – slab separă un continuum care poate fi redat (vezi Sartori 1968b) pe părți mai restrânse. Nohlen observă că această distincție se bazează pe „premise normative" (1984a, 85), dar mă tem că nu înțeleg ideea sa.

[15] Structurarea sistemelor de partide în Europa occidentală corespunde în linii mari cu ceea ce Lipset și Rokkan au denumit *freezing*, înghețare (1967). Această înghețare a părut că dispare în dezghețarea cuprinsă între jumătatea anilor '60 și jumătatea anilor '70, dar volatilitatea acelei decade a fost contrastată cu succes de partidele tradiționale. Anii '90 descoperă o nouă dezghețare care, de această dată, pare mai profundă. În timp ce scriu, multe sisteme de partide structurate apar în faze vizibile de „destructurare"; dar nu până la punctul în care acest lucru ar avea vreo incidență asupra definiției mele.

[16] Acest lucru este semnificativ în general pentru experiența secolului al XIX-lea a alegerilor cu sistem majoritar relativ și cu dublu tur de scrutin, dar se aplică în aceeași măsură la experiența actuală a Poloniei, unde alegerile din octombrie 1991 pentru Senat, în sistem majoritar, au produs – după cum era de așteptat, conform tezei formulate de mine – aproape aceeași fragmentare ca și alegerile pentru Camera Inferioară, Seym, care s-au desfășurat în sistem proporțional (ambele Camere au fost

dizolvate în mai 1993, dar noua lege electorală continuă să rămână neschimbată pentru Senat).

[17] Chiar dacă aceste ţări utilizează sistemul majoritar relativ, Duverger greşea când afirma că „în nici o parte a lumii proporţionala nu a produs sau menţinut bipartidismul" (1954, 276). Cum vom vedea mai departe, formate bipartidice (şi chiar sisteme bipartidice) sunt foarte posibile în paralel cu sistemul proporţional. Dar aici avertismentul preliminar este acela că bipartidismul din sistemele parlamentare diferă de bipartidismul din sistemele prezidenţiale. De aceea las deoparte, pentru moment, ţările cu sistem prezidenţial din America Latină, ca Argentina, Costa Rica şi Venezuela, care cu siguranţă au sau au avut un format bipartidic (Columbia şi Uruguay sunt însă două cazuri ambigue), şi, de asemenea, amân şi analiza Statelor Unite.

[18] Din 1896, cel mai mare partid din Canada este *Liberal Party*, în timp ce *Conservative Party* este cel de-al doilea partid relevant al sistemului. Cu toate acestea, CCF-ul – un partid social-democrat rebotezat în 1965 *New Democratic Party*, NDP – a reuşit aproape întotdeauna să câştige destule locuri (de la un minimum de 6,1 la un maxim de 11,3 % în 1980) încât să împiedice formarea unei majorităţi absolute monopartide. Mai mult, în trecut *Social Credit Party* a reuşit să câştige, chiar dacă într-un mod discontinuu, un acces considerabil la reprezentare (până la aproape 12 % în 1962 şi 1963). Aceste configuraţii au fost alterate în mod radical de alegerile din octombrie 1993, în cadrul cărora două noi partide s-au afirmat cu o cotă consistentă de locuri (fiecare pe rând cu 18 %): *Quebec Bloc* şi *Reform Party*. Ceea ce întăreşte ideea că în Canada nu va fi adoptat aproape niciodată un format bipartidic.

[19] În acest paragraf repet fără nici o modificare regulile şi legile deja expuse în Sartori (1986, 58-64). A reformula o regulă echivalează cu o alterare, şi până acum nu am avut motive să fac acest lucru.

[20] Sistemul partidic din India ar putea fi clasificat în linii mari ca „semistructurat" ca urmare a faptului că doar unul dintre partidele sale, Partidul Congresului (partidul indienilor nemusulmani fondat în 1885, cu mult înainte de independenţă), a atins consolidarea structurală posibilă într-o ţară în care analfabetismul este încă extrem de ridicat. De fapt, „politica personalistă" predomină, după cum o atestă oscilaţiile masive de

la sfârșitul anilor '70: prăbușirea dramatică a Partidului Congresului în 1977 (de la ponderea precedentă de 68 % la 28 % din locuri) a fost urmată de o victorie covârșitoare în 1980. India demonstrează foarte bine, pe de altă parte, ce poate să împiedice un sistem majoritar. Dacă India ar fi trecut la proporțională, este cert faptul că ar fi devenit extrem de repede cel mai fragmentat dintre toate sistemele de partide cunoscute.

[21] Mai precis, în Sri Lanka partidele non-etnice minore și independenții au scăzut de la 26 de locuri obținute în 1960 la 2 locuri în 1970 și în 1977, în timp ce două partide marxiste (comuniștii și socialiștii) au scăzut de la 25 de locuri încă obținute în 1970 la nici un loc în 1977. Din păcate (pentru scopurile mele), Constituția din 1978 a eliminat sistemul majoritar.

[22] Acestea sunt medii rotunjite care, având valori atât de scăzute, nu ridică nici o problemă. Cu toate acestea, cu cât dimensiunea circumscripțiilor crește, cu atât mărimea medie (sau mediană) a circumscripțiilor poate fi o măsură deviantă, cu excepția situației când dispersia ar fi sub control. Indicele de variabilitate al lui Fisichella (1982, 251-252) atribuie dispersia cea mai mică Irlandei (0,81) și dispersia cea mai amplă (11,77) Argentinei, ale cărei circumscripții merg de la 2 locuri la 50 în Buenos Aires. Brazilia are o dispersie similară, cu circumscripții ale căror mărimi sunt cuprinse între 8 și 60 de locuri. Este de reținut și faptul că socotelile făcute de Rae pentru mărimile circumscripțiilor sunt, în parte, defectuoase. Cum este subliniat în mod corect de Lijphart (1985, 9), „în sistemele proporționale care au două niveluri de circumscripții [...] Rae numără pur și simplu numărul total al circumscripțiilor la ambele niveluri. Aceasta este o eroare gravă, deoarece produce mărimi circumscripționale relativ mici, acolo unde efectul [...] celui mai înalt nivel al circumscripțiilor este de a face cât mai ample circumscripțiile de un nivel foarte scăzut".

[23] Trebuie amintit, totuși, că *Sperrklausel* germană de 5 % nu este singurul și nici măcar cel mai puternic motiv pentru formatul său tripartidic (*supra*, cap. II, paragraf 2).

[24] În ceea ce privește „polarizarea", vezi mai ales Sani și Sartori (1983) pentru felul în care conceptul este definit, măsurat și pentru felul în care se menține prin sita de comparații.

[25] Alte corespondenţe şi implicaţii binecunoscute privesc felul în care sistemele majoritare şi proporţionale influenţează modul de guvernare şi principiul de reprezentare. Dar despre aceste subiecte vom vorbi mai încolo.

[26] Pentru precizie, „nici un efect" asupra numărului partidelor, care este variabila dependentă considerată. Întrucât, cu siguranţă, proporţionala are efecte în alte contexte şi, în general, sistemele electorale au întotdeauna consecinţe asupra a ceva.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul IV

Alegerea sistemului electoral

IV.1. Evaluarea majoritarismului

În ceea ce priveşte transformarea voturilor în locuri, sistemele electorale pot fi considerate continue, dat fiind faptul că principala variabilă este aici dimensiunea circumscripţiei şi că dimensiunile care variază în mod continuu de la 1 la circa 40-50 de locuri se regăsesc toate într-o ţară sau alta. Dar în ceea ce priveşte scopurile şi raţiunea lor de a exista, insist asupra faptului că sistemele electorale trebuie să fie net distincte în cadrul majoritarelor şi al proporţionalelor. Alternativa poate fi formulată după cum urmează: „Sistemele de reprezentare ţin de două modele de bază [...] Tipul englez sacrifică reprezentativitatea parlamentului exigenţei unui guvern eficient, în timp ce tipul francez sacrifică guvernul eficient în favoarea reprezentativităţii parlamentului [...] Şi nu putem construi un sistem reprezentativ care maximizează în acelaşi timp funcţia de eficienţă şi pe cea de reflectare"[1].

Înainte de a intra în această discuţie, trebuie amintit că sistemele majoritare nu sunt neapărat majorităţi relative (de exemplu, votul alternativ necesită o majoritate absolută), nici nu se bazează toate neapărat pe votul personalizat (pentru că încă este conceput un singur câştigător exprimat de votul de listă, ca în

Turcia în anii '50). Şi în timp ce criteriul majorităţii relative este de departe cel mai folosit, trebuie să se înţeleagă că de fapt nivelurile majorităţii (care sunt de cele mai multe ori confundate şi pentru că sunt etichetate în mod confuz) sunt mai multe. Se începe de la „majoritatea calificată", deci mai mare de 51 % (în general între 55-75 %), urmată de „majoritatea absolută", care se obţine odată ce a fost depăşit pragul de 50 %. Această majoritate absolută se mai numeşte şi „majoritate simplă" (în contrast cu majoritatea calificată). Şi după aceea?

Spunem în general că ceea ce urmează este „majoritatea relativă", care echivalează cu obţinerea de mai multe voturi (*plurality*). Da şi nu, totuşi. Întrucât majorităţile se mişcă în sus şi în jos pe motivul bazei numărătorii, care poate fi ori universul celor cărora li se recunoaşte un drept, adică alegătorii înscrişi în registrele electorale, ori numărul efectiv de votanţi (cei ale căror voturi sunt valide). În această privinţă, majoritatea absolută este (în realitate) majoritatea simplă a celor cărora li se recunoaşte acest drept, în timp ce majoritatea simplă a votanţilor este (în realitate) o majoritate relativă. În schimb, o majoritate relativă înţeleasă ca „felia" votului celui care obţine mai multe voturi este o majoritate oarecare, iar de cele mai multe ori constă în „minoritatea majoritară". Dar, ca o replică la toate efectele practice, este suficient să stipulăm faptul că noţiunea engleză de *plurality* echivalează cu orice majoritate relativă.

Spuneam că teoria şi practica engleze ale reprezentării sacrifică reprezentativitatea parlamentului nevoii de guvernabilitate, nevoii de guvernare eficientă. De fapt, sistemele electorale majoritare uninominale cu un singur tur de scrutin caută guvernarea eficientă „fabricând" majorităţi care să susţină acţiunea guvernului. Aşadar, sistemele majoritare nu acordă atenţie „reprezentării precise", ci favorizează suprareprezentarea candidaţilor mai puternici şi îi penalizează pe cei mai slabi, care sunt

subreprezentaţi. Distorsiunea reprezentării poate fi atât de accentuată, încât să permită ca un partid să câştige guvernarea (majoritatea absolută a locurilor) chiar dacă se situează pe locul doi în opţiunile votului popular[2]. Iar acest lucru reprezintă, pentru criticii sistemului majoritar, un defect capital.

Pe de altă parte, apărătorii acestui sistem susţin că în multe cazuri diferenţa de proporţionalitate dintre rezultatele sistemului majoritar şi cele ale sistemelor proporţionale este modestă[3]. De exemplu, în Statele Unite circumscripţia uninominală acordă o reprezentare mai mult sau mai puţin proporţională partidelor democrat şi republican. Adevărat; dar un al treilea partid care intră în calcul dezvăluie imediat un alt adevăr, şi anume în ce măsură este nereprezentativ, în defavoarea sa, acest *plurality system*[4]. Ideea este aceea că argumentul este rău formulat. Descoperirea faptului că alegerile după sistemul majoritar relativ nu duc în mod necesar la o reprezentare inegală este inutilă odată ce zarurile au fost aruncate. Adică argumentul îşi propune să dezvăluie rezultate care au deja un efect scontat în ceea ce priveşte sistemul electoral sau că votanţii au practicat deja aşa-numitul „vot strategic", eliminând astfel terţele partide. Deci, ideea este că, cu cât funcţionează mai bine sistemele majoritare – şi deci reuşesc să-şi atingă scopul –, cu atât incidenţa lor de manipulare dispare din datele noastre, din statisticile care raportează voturile la locurile din parlament. Aşadar acuzaţia că alegerile majoritare obstrucţionează şi distorsionează „reprezentarea exactă" rămâne adevărată.

Admiţând, cum se cuvine, aceste critici aspre, să trecem la merite. Sistemele majoritare se justifică pe baza a patru considerente: primul, acela că ele aleg (ajută să se aleagă) o majoritate guvernantă şi, pe această cale, un guvern; al doilea, acela de a reduce fragmentarea partidică, eventual la doar două partide; al treilea, acela că acestea creează o legătură directă (sau mai directă) între alegători şi reprezentanţi; cel de-al patrulea, faptul că ele

îmbunătățesc calitatea aleşilor titulari de funcţii.

Meritul prim – acela de a facilita alegerea unui guvern – există numai atunci când există, adică numai atunci când alegerile majoritare conduc la un sistem bipartidic; iar acest lucru este stabilit de condiţiile precizate în capitolul III, secţiunea III.4.: Regulile 1 şi 2, Ipoteza 1 şi Legea 1. Dacă acest merit este reclamat atunci când condiţiile care îl asigură sunt absente, atunci este un merit nefondat. Deci argumentul „forte" în favoarea alegerilor majoritare este şi un argument puternic condiţionat, devenind un argument fals de fiecare dată când sistemul de partide este insuficient structurat şi de fiecare dată când electoratele incoercibile sunt insuficient răspândite (în proporţii submajoritare) prin intermediul circumscripţiilor[5]. Pe de altă parte, este în general adevărat – în condiţii egale – că un sistem majoritar e capabil, în mai mare măsură decât un sistem proporţional, să producă un guvern eficient. Dar aceasta este o promisiune diluată a guvernabilităţii; este o promisiune care nu poate asigura mai mult de-atât.

Cel de-al doilea merit – cel de a reduce fragmentarea partidelor – este în general mai uşor de susţinut decât primul. Efectul reductiv al alegerilor majoritare este stabilit de Regula 3 enunţată de mine şi de Legea 2 (*supra*, cap. III, secţiunea III.4.). Chiar dacă sistemul *first-past-the-post* nu poate, de la sine, să reducă numărul de partide la formatul bipartidic, el poate comprima sau menţine de cele mai multe ori numărul lor la un nivel relativ scăzut[6]. Şi chiar şi atunci când această comprimare nu apare imediat într-o ţară de dimensiuni mari şi extrem de diversă, ca India (şi poate, pe viitor, China), rămâne valabil faptul că, având un sistem proporţional, ţări ca India s-ar prăbuşi probabil în pulverizare partidică.

Cel de-al treilea merit atribuit alegerilor majoritare este acela că ele produc o legătură directă între alegători şi reprezentanţii pe

care îi aleg. Această legătură nu poate fi negată în principiu, pentru că în cazul sistemului uninominal nu există (aproape deloc) interpunerea listelor de partid, şi de aceea – aproape prin definiţie – legătura dintre a vota şi a alege este imediată. De altfel, în practică, valoarea sau rezultatul unei asemenea legături directe rămâne de discutat. În primul rând, fiecare relaţie care reclamă o semnificaţie directă trebuie să ţină cont de numerele care sunt implicate. Mărimile circumscripţiilor variază extrem de mult. Ţările mici îşi pot permite 1 reprezentant la fiecare 20 000 de alegători (Noua Zeelandă); dar ţările de dimensiuni medii, în general, solicită circa 50 000-70 000 de alegători (Regatul Unit) pentru parlament, iar ţările mari (de la Statele Unite la India) au circumscripţii uninominale cu sute de mii de alegători. Presupunând, în scopuri ilustrative, un raport de 50 000 (de alegători) pentru ales, în acest caz votul meu contează pentru un al cincizeci-miilea. Această proporţie stabileşte o legătură semnificativă? Mă îndoiesc. În al doilea rând, câştigătorul din circumscripţia uninominală obţine totul cu 50 % sau mai mult din totalul voturilor numai dacă respectiva cursă este restrânsă la doar doi candidaţi; şi cum acest lucru se întâmplă foarte rar, primul care atinge pragul câştigă în general totul cu mai puţin de 50 % din voturi. Aşadar, se întâmplă foarte des ca votul de mai mult de 50 % al votanţilor să fie distrus, adică să nu reprezinte nimic. Ce să spunem despre aceşti votanţi? Dacă insistăm pe legătura directă, pe aceeaşi bază trebuie să recunoaştem că o majoritate de votanţi ai circumscripţiei nu este deloc reprezentată.

Argumentul cel mai plauzibil pare a fi, atunci, că învingătorul cu o majoritate relativă îşi reprezintă circumscripţia, şi cu asta basta. Dar astfel presupusa legătură directă dobândeşte o semnificaţie diferită şi devine în mod fundamental o legătură de „proximitate"; adică avem de-a face aici cu o politică centrată pe localitate sau, şi mai bine, *constituency-centered*, centrată pe circumscripţie. Cum

acesta este un punct important, voi reveni la el imediat.

Cel de-al patrulea merit – îmbunătățirea calității personalului politic – se încurcă în dificultățile preliminare, încât este greu să îl definim ca pe o „calitate". În măsura în care alegătorul se confruntă cu subiecte urâte – politicieni corupți, avizi și, în definitiv, „murdari" –, politicienii curați, onești și bine intenționați reprezintă cu siguranță o îmbunătățire de calitate. Dar dacă-i îndepărtăm pe mizerabili, nu ne intră automat înăuntru politicieni „buni" care să fie la fel și în munca lor, adică politicieni calificați, cu competență, viziune și capacități de leadership. Oamenii buni nu sunt, prin forța lucrurilor, remediul pentru un guvern prost, având în vedere că virtuțile private și cele publice nu sunt omoloage, nu se aseamănă.

Admițând că „selecția calității" este o chestiune evazivă, trebuie pur și simplu să recunoaștem că prin alegerile majoritare și în cadrul circumscripțiilor uninominale calitățile și caracteristicile personale ale candidaților dobândesc o mai mare însemnătate decât în cadrul sistemelor proporționale cu vot de listă. Dar „votul persoanei" face într-adevăr o diferență cu privire la cine este ales drept candidat pentru funcție? Răspunsul – l-am văzut *supr*a, în cap. II, secțiunea II.1. – este că personalitatea candidatului este importantă și asta constituie o diferență în circumscripțiile „nesigure", dar nu și în cele sigure. Unde concurenții sunt apropiați, unde cursa este strânsă sau unde electoratul este volatil, acolo partidele sau mașinile politice sunt obligate să privească în jur și să caute candidați „atrăgători". Dar în cadrul circumscripțiilor sigure partidele își pot permite să propună și să impună propriul lor personal fără să țină cont de calitate.

Mă reîntorc acum la ideea că alegerile majoritare duc, sau pot duce, la o politică centrată pe localism și pe „servirea" circumscripției. Această dezvoltare este încurajată de adepții democrației directe, pentru că, fără îndoială, apropie politica de popor. Astfel, în Statele Unite a devenit un loc comun afirmația că „toată politica

este politică locală". O fi. Dar dacă toată politica este locală, cum se obține gestionarea decentă a politicii naționale, a politicii pentru toți? Întrucât un sistem prezidențial poate neutraliza impulsurile centrifuge și localiste mai bine decât un sistem parlamentar, americanii nu întrevăd încă dificultățile care s-ar profila în sistemul lor de guvernare în cazul în care politica promovată de Congres ar degenera într-o „politică a particularismului" inspirată de interese de servire a circumscripțiilor. Chiar dacă democrații naivi își vor da sau nu seama, aici se deschide o prăpastie. Dacă toată politica este locală, ce se întâmplă cu comunitatea politică în întregul ei, cu interesul general și cu binele tuturor?

De amintit faptul că esența justificării sistemelor majoritare este că acestea promovează guvernabilitatea prin limitarea și reducerea fragmentării partidice. Acum, dacă fragmentarea politică reprezintă un rău, pentru același motiv o fragmentare servantă-de-circumscripție și o „fragmentare dispersată" între circumscripții trebuie văzute ca un rău și mai devastator. Și ar fi într-adevăr culmea ironiei dacă sistemul electoral înțeles ca un instrument al guvernării eficiente s-ar transforma în distrugătorul oricărei bune guvernări posibile.

Problema devine aceea dacă evoluția localistă a sistemului uninominal este într-o oarecare măsură „naturală" și inevitabilă sau dacă, dimpotrivă, trebuie oprită. Privind în jurul nostru, descoperim că evoluția americană nu este încă urmată în alte țări vorbitoare de engleză cu un sistem majoritar. Motivul acestei diferențe este, cel puțin în parte, că în timp ce un sistem prezidențial bazat pe divizarea puterii este oarecum protejat în fața comportamentelor vagi și localiste ale parlamentarilor, această protecție este diminuată în cadrul sistemelor parlamentare, mai ales dacă acestea sunt bipartidice. După cum știm, condiția *sine qua non* a unei alianțe bipartidice este un sistem structurat (puternic) la nivel național; iar acest lucru presupune că o politică centrată pe

B C U "M. EMINESCU" IAȘI

circumscripții este incompatibilă cu o politică bazată pe două mari partide naționale: dacă localismul se afirmă, aceeași condiție a bipartidismului se dizolvă. Anglia și Commonwealth-ul rezistă și reacționează la localism, așadar, mulțumită puterii și logicii de autoapărare a sistemului de partide. Sistemul majoritar care alimentează o politică localistă ar putea rămâne limitat la Statele Unite. Dar în fața unei slăbiri a partidelor crescânde și generalizate, ultimul cuvânt asupra șanselor unei politici a „interesului comun" nu a fost încă spus.

IV.2. Evaluarea proporționalismului

Sistemul proporțional încorporează și promovează o preocupare dominantă: egala alocare „în proporție" a locurilor în parlament în baza voturilor. Meritul său indiscutabil este deci echitatea reprezentării. Și pentru majoritatea oamenilor acesta este un titlu câștigător. Cu toate acestea, sistemul proporțional este expus la două critici principale: prima, că acesta produce (sau, mai exact, acceptă) o fragmentare partidică excesivă și, a doua, că nu preîntâmpină, sau oricum nu rezolvă, exigența guvernabilității, nevoia de guverne stabile și eficiente.

Ne putem descotorosi rapid de acuzația fragmentării, ținând cont de faptul că limitele valabilității sale au fost deja precizate (*supra*, cap. III, secțiunea III.4.) de Regula 4 formulată de mine, de Ipotezele 2 și 3 și de Legile 3 și 4. Aceste reguli și legi spun, în definitiv, că, cu cât este mai impur sistemul proporțional, cu atât sunt mai puține partidele. Astfel, multe sisteme proporționale impure mențin numărul partidelor relevante la nivelul de 3-4, maximum 5; și acesta nu este, în mod special, în și prin sine, un grad dăunător de fragmentare. Cu siguranță, o mare parte dintre sistemele de partide cu 3 până la 5 partide (pe care le denumesc

pluralism moderat: Sartori 1976,173-185) solicită guverne de coaliție[7].

Dar înainte de a ajunge la tema coaliților, rezumăm problema astfel: fragmentarea sistemului de partide care rezultă dintr-un sistem proporțional pur sau cvasi-pur devine o problemă a pluralismului extrem (sisteme cu mai mult de cinci partide) și, în plus, în conexiune cu polarizarea. Cu atât mai mult acuzația unei „prea mari fragmentări" se aplică sau se aplica în mod eminent în cazul Franței (a IV-a Republică), al Italiei (sub sistemul proporțional dintre 1948-93), al Israelului și, cu siguranță, în cazul țărilor ca Polonia de astăzi[8]. Aici problema este serioasă, dar rezultă dintr-un sistem proporțional pur în mod excesiv și se poate remedia în propriii săi termeni, adică prin adoptarea unei forme impure de sistem proporțional.

Cea de-a doua critică, adică faptul că sistemul proporțional nu se vindecă de problema guvernabilității, necesită în schimb o oarecare verificare. Desigur, odată cu proporționala procesul de reprezentare devine un proces net divizat în două etape, astfel încât alegătorii aleg doar un parlament care, ulterior și independent de ei, decide pe baza propriilor rațiuni cine va guverna și pentru cât timp[9]. În plus, cum am observat deja, mare parte dintre guverne sunt, în cadrul sistemelor proporționale, guverne de coaliție. Dar guvernele de coaliție sunt în mod necesar guverne „inferioare"? Guvernele de coaliție au în mod necesar un randament minim față de guvernele monopartide? Problema are trei aspecte: 1) durata sau stabilitatea guvernelor; 2) imputarea și individualizarea responsabilității și 3) dacă guvernele de coaliție pot realmente să guverneze. Primul punct va fi examinat mai departe (*infra*, cap. VI, secțiunea VI.6.). Cel de-al doilea punct poate fi lăsat pentru moment pe seama acestei afirmații: că guvernele de coaliție fac dificilă identificarea celui care este responsabil și pentru ce anume (ce nu s-a făcut sau s-a făcut prost). Totuși, punctul crucial este cel de-al

treilea, anume dacă guvernele de coaliție sunt de regulă guverne ineficiente, sau incoerente, sau blocate. Și aici răspunsul este: depinde.

În primul rând, depinde de câte componente are coaliția. De exemplu, se poate presupune că acele coaliții între două partide sunt mai ușor de gestionat decât, să spunem, coalițiile între cinci partide. În al doilea rând, și mai important, depinde de acest fapt: dacă sunt coalițiile (cu privire la numărul de partide care le compun) solidare sau conflictuale, dacă „părțile" lor acționează în armonie sau, dimpotrivă, joacă una împotriva celeilalte. Iar la acest efect variabila crucială este polarizarea totală a sistemului politic.

Polarizarea este, în mod rezumativ, o „distanță" fie de tip ideologic (dreapta-stânga), fie de alt tip. În cadrul unui regim polarizat alegătorii sunt înstrăinați de partide, sunt „distanți", și acest lucru implică faptul că pentru ei este dificil – chiar și din punct de vedere electoral neremunerativ – să cadă de acord cu partidele asupra oricărui lucru. În aceste condiții, coalițiile sunt *eterogene*, non-cooperante, în conflict și predispuse la eșec. Invers, într-o comunitate politică relativ nepolarizată (și deci caracterizată de o orientare pragmatică), alegătorii și partidele sunt puțin ideologici, relativ apropiați unii de ceilalți și pot încheia cu ușurință acorduri și compromisuri. În aceste condiții, coalițiile sunt *omogene* și în măsură să joace un joc cooperant[10].

Reprezentarea proporțională nu duce în mod necesar, așadar, la guverne de coaliție conflictuale și blocate. Astfel, întrucât nu trebuie generalizată tema fragmentării, în mod analog critica neguvernabilității nu se aplică la proporționalismul necalificat. Această critică este cu siguranță fondată, totuși, atunci când proporționala produce coaliții eterogene de aliați sau, de fapt, de nealiați care se paralizează între ei cu vetouri încrucișate. Și atunci când se întâmplă așa, reprezentarea proporțională merită toate criticile care i se aduc.

În ciuda defectelor sus-menționate, trebuie amintit faptul că introducerea sistemului proporțional la sfârșitul secolului trecut a constituit un instrument util, ba chiar indispensabil, de integrare progresivă a partidelor anti-sistem, partide create din exterior (în general, partide socialiste și catolice), în ordinea liberal-democrată[11]. Votul proporțional a fost inițial introdus în Belgia cu scopul de a salva partidul liberal de acel tip de anihilare la care a ajuns mai târziu partidul liberal englez. Dar beneficiile neintenționate au devenit curând mult mai mari – în toată Europa continentală – decât interesul contingent de a salva partidele de opinie și/sau de notabili preexistente secolului al XIX-lea. Beneficiul neprevăzut a fost acela că guvernele de coaliție permiteau accesul „parțial" al partidelor socialiste la guvernare, și pe această cale le acceptau gradual *de facto* (în ciuda doctrinei lor revoluționare marxiste) în statul burghez. În anii '20 mai ales un guvern compus exclusiv din socialiști ar fi fost un experiment prost văzut și riscant, în timp ce o împărțire socialistă a puterii în coaliție cu partidele moderate sperja mai puțin și părea acceptabilă. Este adevărat, după cum am observat mai înainte, că guvernele de coaliție fac obscură responsabilitatea și supraviețuiesc datorită acordurilor încheiate în secret. Reversul medaliei este, totuși, că această vizibilitate scăzută facilitează întotdeauna, astăzi ca și ieri (pentru partidele de proveniență externă), flexibilitatea cerută de convietuirea în coaliție.

Concluzia a ceea ce am afirmat mai sus este, așadar, că proporționalismul și guvernele de coaliție ajută „societățile cu probleme" să rămâne grupate. Fapt ce echivalează cu a spune că fără proporționalism societățile cu probleme ar putea deveni „societăți imposibile". După cum ne vom întoarce să observăm la sfârșitul capitolului.

IV.3. Evaluarea dublului tur de scrutin

Sistemul dublului tur a fost îndelung folosit în trecut: în colegii uninominale în Franța (în timpul celui de-al Doilea Imperiu și în mod succesiv în cadrul celei de-a Treia Republici între 1885 și 1936), Spania (1870-1931), Olanda (1906-18), Germania (1906-19), Austria (1906-19), Norvegia (1906-21) și în cadrul circumscripțiilor plurinominale din Belgia (până în 1900), Norvegia (până în 1919), Italia (între 1882 și 1891), Elveția (până în 1919), Spania (înainte de 1870 și între 1931 și 1936)[12]. Exemplele arată că dublul tur a existat și a acționat în general în condiții în care nu a avut *nici un efect* sau cu minim efect. În timp ce țările numite se diferențiau din multe puncte de vedere (lăsând deoparte Germania și Austria, care erau sisteme monarhice), acestea prezentau în general, în acea vreme, un sistem de partide nestructurat sau slab structurat; și știm că atunci când partidele sunt slabe și cu precădere „nominale", sistemul electoral nu prea are importanță (*supra*, cap. III, secțiunea III.4.).

În mod succesiv, sistemul dublului tur de scrutin a fost dat la o parte de sistemul proporțional. Dublul tur a trebuit să facă loc, la nivel de principii, principiului aparent de neînfruntat al egalei reprezentări; și nu a găsit nici un apărător ferm pentru că tocmai sistemul proporțional a permis supraviețuirea partidelor tradiționale de notabili. Așadar, atunci când efectele sistemelor electorale au devenit obiect de studiu, nu exista nici un fel de experiență a vreunui dublu tur folosit în interiorul vreunui sistem de partide structurat. Chiar Duverger, atunci când a formulat prin 1950 legile sale, observa sistemul proporțional care fusese adoptat de cea de-a Patra Republică franceză. Și deoarece cea de-a Treia Republică era la fel de fragmentată ca și cea de-a Patra, probabil Duverger a asimilat dublul tur sistemului proporțional[13]. Ulterior, alți autori au rectificat această eroare și au considerat dublul tur un sistem

majoritar; dar şi aceştia l-au evaluat în mod greşit. De exemplu, Richard Rose asimilează dublul tur votului alternativ în aceşti termeni:

> Sistemul majoritar cu dublu tur de scrutin uzitat în cadrul celei de-a Cincea Republici franceze este o *variantă* a votului alternativ [...] diferenţa dintre forma franceză şi cea australiană a votului alternativ este limitată, îmbrăcând pur şi simplu o importanţă politică practică. Ambele sisteme [...] penalizează grav partidele care, chiar dacă sunt votate într-o mare măsură, au mai mulţi inamici decât susţinători. Ambele cer alegătorilor să-şi exprime mai mult decât o preferinţă. Dar sistemul australian lasă alegătorului decizia propriei preferinţe prin ordonarea pe buletinul de vot pe *un singur rând* a tuturor candidaţilor. Prin contrast, sistemul francez oferă încă o iniţiativă atât candidaţilor, cât şi partidelor după ce rezultatele primului tur au fost anunţate (Rose 1983, 32-3; sublinierile îmi aparţin).

Eu am impresia că interpretarea lui Rose nu înţelege ceea ce descrie. Pentru început, dacă dublul tur este redus la doar una din multiplele sale posibilităţi – formula sistemului majoritar uninominal –, atunci pierdem din vedere potenţialul global al sistemului. A susţine că dublul tur de scrutin este o variantă a votului alternativ este ca şi cum am susţine (admiţând hiperbola) că un vultur este varianta unei muşte. Pe lângă acest fapt, asemănările surprinse de Rose sunt, dacă există astfel de asemănări, deosebiri. Votul alternativ solicită o majoritate absolută, dublul tur de scrutin pentru parlamentul francez necesită doar o majoritate relativă; primul „ordonează" candidaţii, cel de-al doilea nu; primul nu permite alegătorilor să-şi schimbe votul, cel de-al doilea da. Acestea nu sunt diferenţe „limitate". Dar, în acest caz, de ce să asimilăm dublul tur de scrutin altui lucru? Astfel ne scapă faptul că trăsătura unică a sistemului – faptul că alegătorul *revotează* – este şi caracteristica principală. Toate celelalte sisteme electorale au o

singură încercare; dublul tur de scrutin, şi numai acesta, este un sistem cu două încercări. Cu o singură lovitură alegătorul trage mai mult sau mai puţin în întuneric; din două lovituri, pe cea de-a doua pe o lumină clară. Dar să privim lucrurile mai îndeaproape.

În primul tur, alegătorul îşi poate exprima în mod liber prima preferinţă. Libertatea sa este maximă atunci când nu există nici un prag (sau doar o barieră minimă) pentru intrarea candidaţilor în cel de-al doilea tur; şi este la fel de mare în circumscripţiile plurinominale. În schimb, alegătorul care îşi calculează votul este „mai puţin liber" atunci când acceptarea în turul decisiv este filtrată de praguri relativ înalte şi, în mod special, atunci când cei admişi la balotaj sunt doar primii doi. Cu toate acestea, rămâne ideea că dublul tur îi permite alegătorului în primul tur aceeaşi libertate de alegere pe care i-o oferă sistemul proporţional. De sesizat, pe lângă acestea, că întrucât primul tur este o *selecţie*, nu o alegere (numai dacă un candidat nu câştigă imediat majoritatea absolută), primul tur este cât de cât echivalentul funcţional al alegerilor primare: este un mecanism care alege candidaţii preferaţi în majoritate de către cea mai mare parte a alegătorilor. Iar prin această asimilare dublul tur de scrutin iese, aş spune, învingător. Deoarece primul tur este o alegere primară care evită problemele ce afectează alegerile primare din America[14].

Continuând, cel de-al doilea tur se desfăşoară în general cu două săptămâni mai târziu pe baza rezultatelor electorale ale primului tur. Abia în această etapă alegătorul este constrâns să-şi exprime un „vot strategic" centrat pe posibilii câştigători. Totuşi – şi acesta este aspectul esenţial –, alegătorul constrâns să voteze pentru a doua/a treia preferinţă a sa (sau, mai rău, pentru răul cel mai mic) nu poate pune această constrângere pe seama sistemului electoral; trebuie să o pună, în primul rând şi mai presus de toate, pe seama dorinţei majorităţii celorlalţi alegători: ei sunt cei care îl constrâng. Astfel, constrângerea sistemului electoral devine, în

mare măsură, constrângerea modului în care majoritatea alegătorilor şi-au distribuit propriul vot.

Dar, în acest caz, de ce să o luăm ca pe o constrângere? Teoria votului ne-a copleşit cu noţiuni ca „alegător raţional" şi „vot raţional". Această raţionalitate este de multe ori exagerată; dar are sens în ceea ce priveşte cel de-al doilea tur. De fapt, un alegător care cunoaşte rezultatele primului vot, şi care poate astfel să calculeze posibilităţile de a câştiga ale candidaţilor rămaşi în luptă, este cu siguranţă un alegător implicat într-un „vot raţional" sau, oricum, pus în situaţia de a se comporta în mod raţional. Rezultatul este că, în timp ce orice sistem electoral predispus spre proliferarea partidelor trebuie să limiteze oarecum opţiunile alegătorului, dublul tur de scrutin transformă o constrângere într-o opţiune inteligentă.

Iar dublul tur de scrutin acordă nu numai alegătorului o a doua opţiune şi, prin urmare, o alegere raţională. O libertate paralelă a unei a doua opţiuni este acordată şi partidelor şi candidaţilor lor. De fapt, după primul tur partidele intră într-o negociere de „schimburi raţionale" (renunţări) în cadrul căreia îşi trimit semnale unul celuilalt: „candidatul meu" se va retrage din circumscripţia A în cazul în care „candidatul tău" se retrage, în schimb, din circumscripţia B. Desigur, aceste negocieri de schimburi sunt complexe. Se realizează cu mai multă uşurinţă între partidele înrudite şi datorită faptului că apropierea lor cere cu insistenţă ca alegătorii respectivi să fie dispuşi să-şi transfere votul. Viceversa, acordurile de schimb între partide neînrudite şi relativ distante sunt nu numai greu de încheiat, dar pot eşua chiar pentru că electoratele refuză să-şi schimbe culorile proprii. Oricum ar fi, atunci când partidele sunt conştiente că vor fi constrânse la schimburi reciproce, vor fi deopotrivă „constrânse în mod raţional" să-şi atenueze diferenţele ideologice şi, astfel, să-şi joace jocul competiţional cu moderaţie. Efectul sistemului dublului tur de scrutin nu este numai acela de a produce (în cuvintele lui Duverger) partide „flexibile",

ci şi de a modera politica. Într-o ultimă analiză, dublul tur pedepseşte politica ideologică şi o premiază pe cea pragmatică.

Judecata mea asupra „jocului de schimburi" pe care tocmai am dezvoltat-o – adică asupra cedărilor reciproce – este, clar, pozitivă: acest joc trebuie să se joace în acest fel. Este adevărat că în politică intervin schimburi de toate felurile, printre care „schimburile improprii" de acest fel: tu faci un lucru, iar eu te recompensez în voturi şi favoruri. Aici judecata poate fi negativă. Dar când toate schimburile sunt contracarate, atunci argumentul este rău direcţionat.

Dacă există politicieni răi, şi ei există, nu înseamnă că politicienii trebuie făcuţi să dispară. Dacă banul permite specula, aşa cum o şi face, implicaţia nu poate fi aceea de a elimina banul. Politica rezidă, şi nu într-o mică măsură, în schimburi şi acorduri; iar dacă aceste acorduri degenerează în plăţi improprii, nu reiese de aici, pur şi simplu, că vina stă în schimb şi în faptul că se încheie acorduri. Astfel, dacă şi când dublul tur de scrutin degenerează într-un „târg de vite", concluzia nu este neapărat aceea că defectul stă în sistemul electoral. Poate că de vină sunt vitele. De ce sunt disponibile? În cele din urmă, aceste vite există pentru că statul intră în arii extrapolitice, pentru că invadează sfera economică (*subspecie* a statului industrial şi bancar); şi, invers, încetează să existe dacă statul este determinat să se restrângă şi el este astfel readus la limitele sale naturale. Dacă avem o problemă de câştiguri, răspunsul corect la această chestiune este: mai puţine câştiguri.

Vom încerca să aprofundăm problema situaţiilor în care cel de-al doilea tur trebuie să fie închis (la turul de scrutin decisiv sunt admişi doar primii doi învingători ai primului tur) sau deschis; şi când apare acest din urmă caz. Să luăm două exemple-limită. Primul: transformarea unui vot majoritar cu un tur de scrutin într-un majoritar cu un dublu tur de scrutin, de exemplu în Anglia (o transformare tehnică îmbunătăţită, cu o scadenţă îndelungată, ca cea

adoptată în Noua Zeelandă, a sistemului *mixed-proportional*). Scopul, în acest caz, este de a atenua rigiditatea unui bipartidism care sufocă peste măsură un al treilea partid (în Anglia, liberalii) sau poate două terțe partide. În baza acestei ipoteze, va fi convenabilă adoptarea în primă instanță a dublului tur închis, cu un tur de scrutin decisiv în doi, pentru că se poate presupune că un electorat eliberat de constrângerea unui singur tur ar fi predispus să premieze un partid neparlamentar care are posibilitatea de a învinge. O altă formulă, pentru Anglia, ar putea fi cea de a institui un dublu tur de scrutin cu circumscripții binominale în cadrul cărora accesul la cel de-al doilea tur să fie deschis primelor trei partide.

Să luăm acum cazul-limită opus, Franța anului 1958 sau Italia anilor '90. Aici scopul nu este de a atenua rigiditatea unui bipartidism, ci de a comprima un multipartidism excesiv. Așadar, în acest caz adoptarea unui dublu tur închis ar fi stupidă și, prin urmare, contraproductivă. În Italia, un dublu tur închis nu ar fi diferit, sau oricum suficient de diferit, de un singur tur clar. În ambele cazuri, puterea de șantaj a partidelor mici le asigură supraviețuirea și le multiplică implicit. Atunci când punctul de plecare este dat de o fragmentare politică solidă, singurul remediu potrivit este cel al dublului tur deschis. Se înțelege, relativ deschis (dacă toate partidele ar trece în al doilea tur, atunci două tururi ar fi mai mult decât inutile). Strategia optimă a fost, cu acest efect, cea franceză: s-a pornit de la un prag de acces în al doilea tur de 5-6 %, pentru ca apoi procentul să crească în mod treptat până la 10-12 %. În acest fel partidele sunt constrânse în mod gradual să se nimicească reciproc; și, astfel, puterea de șantaj a partidelor mici este puternic depotențializată.

Regula este, mai mult sau mai puțin, aceasta (în eventualitatea unei reîntoarceri de la votul proporțional la unul majoritar): ca în primul tur partidele majoritare să nu fie șantajate – și nu sunt până când nu este sigur că au trecut în turul doi – și ca în turul doi

partidele care sunt într-adevăr în competiţie pentru locuri în parlament – cele două partide majoritare – să poată conta, pentru a ieşi învingătoare, pe votul strategic al alegătorilor care nu vor să-şi piardă votul. Aşadar, eu propun, de regulă, soluţia semi-deschisă sau semi-închisă care permite accesul a trei-patru candidaţi[15] pe baza a două considerente. Primul: dacă cel de-al doilea tur admite mai mult de patru candidaţi, atunci încurajează şantajul celui care nu are posibilitatea de a învinge, dar care poate totuşi în acelaşi timp să facă un alt partid să piardă; cel de-al doilea considerent: acceptarea a trei sau patru candidaţi este suficientă pentru a activa schimburi în scopuri de agregare şi pentru a dezumfla diviziunile exagerate în mod artificial.

Suntem pregătiţi acum pentru întrebarea dacă experienţa dublului tur se pretează – în ciuda bogatei sale varietăţi – la a fi generalizată. Se poate intui faptul că în cadrul circumscripţiilor uninominale dublul tur obţine aceleaşi efecte reductive pe care le aşteptăm de la toate sistemele majoritare, chiar dacă, e adevărat, cu un grad mic de previzibilitate; şi că în cadrul circumscripţiilor plurinominale mici dublul tur va opera ca un sistem proporţional deosebit de impur, chiar dacă, şi în mod repetat, într-un mod mai puţin previzibil. De ce o previzibilitate minoră? Răspunsul este că aici intervin noi variabile: 1) o a doua competiţie cu un număr redus de concurenţi, 2) în cadrul căreia se interferează manevre şi abandonări între partide. Iar rezultatul depinde în mod special de abilitatea cu care partidele reuşesc să încheie acorduri de schimb reciproc avantajos. Rămânând neschimbată această necunoscută (abilitatea), se poate totuşi formula regula de principiu: negociatorii inabili produc (greşind) efecte reductive, în timp ce acordurile iscusite permit supravieţuirea unui număr mai ridicat de partide[16].

Putem spune mai mult de atât? Aş spune că în timp ce efectele reductive ale dublului tur de scrutin asupra *numărului de*

partide nu pot fi prevăzute cu precizie, totuşi putem prevedea *care partide* (ce tipuri de partid) vor ajunge în mod sever subreprezentate, de cele mai multe ori până în punctul de a fi reduse la irelevanţă. De ce dublul tur penalizează puternic partidele antisistem[17]. Aşa-numitele partide antisistem sunt o categorie multiformă[18] cu atât mai mult capabilă să se dividă în partide extremiste, extreme şi/sau izolate. Partidele extremiste sunt adevăratele partide antisistem: ele invocă (cel puţin la modul retoric) câştigarea revoluţionară a puterii, respingerea sistemului politic şi faptul că sunt partide cu trăsături activistice. În schimb, partidele extreme presupun o comunitate politică individualizată de un larg spectru de poziţii; sunt pur şi simplu partidele care se regăsesc poziţionate într-una din cele două extreme ale unui asemenea spectru. Aşadar, un partid extrem nu este neapărat un partid extremist. În fine, partidele izolate sunt doar partide marginalizate şi ostracizate de un climat determinat de păreri prevalente (în special asupra sferei de valori)[19].

Este clar că partidele extremiste, extreme şi izolate nu sunt respinse în aceeaşi măsură. Dar împart dezavantajul de a fi în afara jocului în termenii transferului de voturi. Prin dublul tur, alegătorii care pierd pe drum candidaţii favoriţi transferă votul lor din turul decisiv asupra unor candidaţi mai puţin preferaţi, dar totuşi acceptabili. Fapt care echivalează cu a spune că acest vot în transfer trece peste o limită pe care altfel alegătorul refuză să o depăşească. Iar posibilitatea de transfer al votului se opreşte în faţa partidelor extremiste-izolate. Numărul lor maxim de voturi este cel iniţial. În cel de-al doilea tur, voturile lor vor putea să meargă la alte partide (pentru a evita un rău maxim sau pentru a pedepsi rivalii cei mai înverşunaţi), dar nu vor primi voturile altora. Şi astfel se duc la fund.

Pot fi puse cele de mai sus în formă de reguli? Da şi nu. Da în teorie, nu în practică, întrucât efectul reductiv al dublului tur

depinde în mare măsură, ba chiar în măsură determinantă, de câte şi de cât de înrădăcinate sunt partidele care rezistă reducerii, partide ce pot să se bazeze pe un electorat fidel şi, prin urmare, incoercibil. Rezultă de aici că efectul reductiv al dublului tur depinde de tipul dublului tur care se aplică în asemenea situaţii. Un tur dublu care să funcţioneze (în scopul propus) există întotdeauna. Dar se abate de la „reguli" atâta timp cât este configurat ad-hoc.

Prin acest sistem de alarmă, regula de principiu, regula generală este că în cazul unei întoarceri de la alegeri proporţionale, care au înrădăcinat un multipartidism extrem, la alegeri majoritare dublul tur este oricând mai bun decât sistemul majoritar cu un singur tur. Putem să o luăm şi altfel: că prin această ipoteză monoturul este în mod sigur inutil şi probabil contraproductiv, în timp ce dublul tur permite găsirea unor formule eficiente.

Lăsând deoparte predicţiile şi circumstanţele, problema centrală este felul în care se raportează dublul tur la guvernabilitate. Am observat de mai multe ori că nici un sistem electoral nu poate asigura, de la sine, guverne împuternicite să guverneze; nici măcar sistemul majoritar englez. Ba mai mult, alegerile cu un sistem majoritar relativ sunt inadecvate pentru societăţile şi sistemele de partide cu un grad ridicat de polarizare. În schimb, o formă oarecare a dublului tur de scrutin, într-una din aceste două variante, poate fi aplicată şi unor cadre puternic polarizate. Şi un sistem electoral care penalizează – cum o face cu siguranţă dublul tur – partidele cele mai distante, adică partidele situate la extremităţile spectrului de opinii este, cu siguranţă, un sistem care facilitează guvernabilitatea în condiţii adverse. Ceea ce nu e un merit neînsemnat.

IV.4. Care este varianta cea mai bună?

Sistemele majoritare sunt până acum rare şi rezistă mai mult, deoarece alegătorii care le găsesc potrivite s-au obişnuit cu ele; dar sunt de mai multă vreme criticate, chiar şi în Anglia[20]. Acuzaţia este – se ştie – aceea că cerinţa democraţiei reprezentative este o reprezentare egală şi că reprezentarea este egală doar atunci când este proporţională. Nu subestimez puterea acestui argument. Totuşi, este greşit să susţinem că sistemele proporţionale sunt în mod intrinsec superioare celor majoritare şi că, tocmai de aceea, sunt *întotdeauna* de preferat. Cel mai autoritar exponent recent al acestui punct de vedere este Arend Lijphart, iar demonstraţia sa merită să fie examinată cu o atenţie considerabilă.

Lijphart (1968a) a debutat sfidând teza lui Gabriel Almond şi a altora potrivit căreia democraţiile funcţionale sunt fie de tip englez, fie de tip scandinav (de exemplu, Suedia şi Norvegia) şi potrivit căreia sistemele proporţionale cu guverne de coaliţie sfârşesc prin a fi sisteme politice „non-funcţionale". Contra-exemplul său era Olanda, şi cu referire la Olanda a dezvoltat Lijphart teoria „democraţiei consociative" (1968b), care mai apoi s-a extins la Elveţia, Austria şi, în mod riscant, la Liban. Lijphart avea dreptate absolută în a susţine că o democraţie poate să funcţioneze şi în condiţii adverse (mai ales o cultură politică fragmentată) recurgând la practici consociative şi, astfel, non-majoritare; iar noţiunea sa de democraţie consociativă a constituit o contribuţie inteligentă şi importantă la înţelegerea guvernării democratice. Dar ulterior Lijphart a exagerat premisele sale până la a găsi o „mare teorie" a unei forme superioare de democraţie: democraţia consensuală. Şi în timp ce îl urmez pe Lijphart cel iniţial, nu îl pot urma până la această concluzie.

Trecerea graduală a autorului nostru de la o teorie specifică la o mare teorie generală este în cea mai mare parte terminologică.

Democrația consociativă este rebotezată „democrație consensuală" și, în timp ce construcția consociativă presupune o structură socială segmentată, noul nume pentru acest mediu este „societăți pluraliste". Ba mai mult, construcția inițială era tipologică: democrația consociativă era un *tip*. Democrația consensuală este prezentată, în schimb, ca un *model*. Știm cum să tratăm tipurile (din punct de vedere logic și metodologic). Modelele nu știm nici măcar ce sunt, dar se presupune că ar fi entități cu un statut mult mai maiestuos.

Acum, a schimba un cuvânt nu înseamnă doar a schimba acel cuvânt: înseamnă a schimba o semnificație. Cuvintele au o proiecție semantică, adică preconstituie și vehiculează interpretări[21]. Astfel, dacă spunem „democrație consensuală" avem deja, dintre cărțile puse în joc, cartea câștigătoare. Cine ar putea vreodată să susțină că o democrație fără consens este la fel de bună ca o democrație consimțită? În aceeași măsură, când spunem „societăți pluraliste" – de fapt o expresie difuză și generică – sugestia care inevitabil îți vine în minte este că întrucât toate societățile sunt, într-o oarecare manieră și măsură, pluraliste, atunci rețeta lui Lijphart este valabilă pentru toate societățile.

Se înțelege că între primul și cel de-al doilea Lijphart schimbările nu sunt doar terminologice. *Condiția necesară* pentru buna funcționare a unei democrații consociative este o „cooperare între elitele" puternic determinate să contrasteze tendințe dezintegrante ale societăților lor; dar această condiție necesară și chiar crucială dispare în definiția democrației consensuale. În aceeași măsură, trăsătura definitorie a societății segmentate pe care Lijphart o avea inițial în minte era că structura acestor *cleavages*, a liniilor de împărțire socială, nu era intersectantă (*cross-cutting*), ci era cumulativă și autosusținută. Acum să vedem cum definește Lijphart societățile sale pluraliste: „societăți care sunt net divizate după orientări religioase, ideologice, lingvistice, culturale, etnice

sau rasiale în societăți mai mici, separate în mod virtual" (1984a, 22). Cele două puncte demne de luat în seamă ale definiției sunt: primul, că aceasta este prea puternică pentru „pluralist" (aici cuvântul pluralist apare ca un termen impropriu); și, al doilea, că natura cumulativă a acestor *cleavages* în chestiune rămâne mai mult sau mai puțin subînțeleasă, nemaifiind evidentă. Fiecare cititor este, astfel, liber să decidă câtă „exactitate" este necesară pentru o societate divizată în mod precis și câtă „separare" este necesară pentru societăți mai mici separate în mod virtual. În final, tocmai termenul pluralist (nu definiția sa) are mai multă putere decât nesiguranța sa semantică.

Însumând, ce este de fapt democrația consensuală? În sinteza aceluiași Lijphart (1984a, 23, 30), este un sistem definit de opt caracteristici, după cum urmează.

> Modelul democrației consensuale poate fi descris pe baza a opt elemente care contrastează puternic cu caracteristicile majoritare ale modelului Westminster [...] Toate cele opt elemente își propun să restrângă principiul majorității solicitând sau încurajând: *împărțirea* puterii între majoritate și minoritate (coaliții mari), *dispersarea puterii* (între executiv și legislativ, două camere legislative și numeroase partide minoritare), o egală *distribuție a puterii* (reprezentare proporțională), [...] și o *limită formală a puterii* (prin dreptul de veto al minorităților)[22].

După cum s-a arătat mai sus, este un adevărat masacru, fără a salva puterea. Toată lumea este mulțumită? Poate că nu, mai ales că meritele fiecăruia dintre cele opt elemente se pot transforma în neajunsuri cât de cât echivalente sau poate majore. 1) Marile coaliții fac obscură la maximum responsabilitatea și sunt, de regulă, mai eterogene și, tocmai de aceea, mai ușor blocate sau de blocat, așa cum nu sunt coalițiile minim câștigătoare. 2) Dispersarea puterii între executiv și legislativ se traduce adesea într-o confuzie a puterii dezordonate și neproductive; și o dispersare a

puterii între numeroase partide mici sporeşte confuzia. 3) Reprezentarea proporţională este, prin sine, cel mai bun lucru, dar dificil în forma extremă recomandată de Lijphart, care include aşa-numita *proporz*, adică alocările de cote şi duplicate de locuri şi costuri în întreaga sferă a administraţiei cheltuielilor publice. 4) În fine, a permite dreptul de veto al minorităţilor ca instrument firesc al limitării puterii înseamnă a admite un principiu instabil. Dar, mai ales, înseamnă contrastul între un model majoritar şi un model consensual care este, la un moment dat, prejudiciabil şi exagerat.

Contrastul este prejudiciabil pentru că este exprimat într-o terminologie care sugerează, în mod intenţionat sau nu, că sistemul majoritar accentuează conflictele sau că le gestionează prost. Eu aş spune, mai degrabă, că adevărata esenţă a tuturor guvernelor democratice este capacitatea de a administra consensul şi că nu există nici un alt motiv de a susţine *a priori* că metoda Westminster nu poate trata complicaţia consens-conflict în măsura în care poate sau reuşeşte s-o facă metoda consensual-consociativă. De fapt, demonstraţia lui Lijphart poate fi răsturnată cu totul. Facilitând un anumit lucru, el se poate întâmpla aşa. Cu cât contribui la mai multe, cu atât ţi se cere mai mult. Iar ceea ce nu este descurajat, este, în general, încurajat. Dacă sunt recompensate divizările şi spiritul de divizare (adică ceea ce fac, în mod cert, proporţionalitatea şi puterea de veto), se măresc şi se intensifică divizările şi spiritul acestora. Aşadar, în final, mecanismul recomandat de Lijphart poate foarte bine să cauzeze mai degrabă ruperea consensului decât producerea lui. A dori cu orice preţ pacea este cea mai proastă cale de a evita războaiele. Pe lângă aceasta, şi pe locul al doilea, contrastul lui Lijphart este exagerat şi deviant deoarece în toate democraţiile (fără excepţii) principiul majoritar este, şi trebuie să fie, formulat astfel: dorinţa majorităţii prevalează legitim în limita respectării drepturilor minorităţii. Totuşi sistemul majoritar este întotdeauna limitat şi condiţionat. Dacă nu ar fi fost aşa, tocmai

democrația ar fi fost cea care s-ar fi autodistrus (Sartori 1987, 31-4 și 132-33).

În concluzie, Lijphart trece în mod aproape imperceptibil de la teza că democrația consociativă este convenabilă societăților segmentate, eterogene și/sau polarizate la teza cu totul diferită conform căreia aceasta reprezintă un „model superior" de democrație pentru toate societățile. Dar nu este așa. Democrația consociativă este un sistem de contrapresiuni ținute laolaltă de elite solidare care intenționat încearcă să neutralizeze elanurile centrifuge ale societăților lor; democrația sa consensuală este, însă, pornirea pe un drum greșit cu sens unic care duce la un sistem de întărire a apetitului minorităților. Subscriu așadar la prima formulă a lui Lijphart, dar nu și la cea de-a doua[23].

Se înțelege că motivațiile sistemului proporțional nu au nevoie – cum se întâmplă la Lijphart – să fie încadrate în vreo „mare teorie". Motivațiile proporționalismului pot fi reunite în argumentul de bază că esența, adevărata esență a politicii democratice este guvernarea reprezentativă, nu guvernarea bună. Este acesta un argument imbatabil, decisiv? Cred că nu, pentru că făuritorii săi ignoră clar faptul că „guvernarea reprezentativă" este o abreviere a *guvernării reprezentative și responsabile* și că cele două calificative sunt solidare. Iar un punct ulterior este că guvernarea responsabilă are două laturi, două fețe. Pe de o parte, responsabil implică „reacție" (*responsiveness*); dar, pe de altă parte, implică *responsabilitate independentă* sau o „acțiune responsabilă", competentă, prudentă și abilă pe care fiecare reprezentat o așteaptă și o cere de la reprezentantul său[24]. Raționamentul complet și corect este, așadar, acela că democrația necesită în aceeași măsură o bună guvernare (responsabilă) și o guvernare „reacțională" și că cele două elemente nu pot fi separate.

Atunci, cum e mai bine? Anterior am expus argumentele pro și contra fiecărui sistem electoral. Sistemele majoritare sunt cele mai

bune, sau, oricum, au cele mai bune rezultate atunci când creează un sistem bipartidic care la rândul său produce un guvern monopartidic. Dar acest lucru nu se întâmplă cu uşurinţă. Astfel, sistemul majoritar ferm se apără mai bine pe terenul a ceea ce am denumit exigenţa diluată a guvernabilităţii (*supra*, secţiunea IV.1.), pe baza argumentului că *plurality system* menţine la un nivel scăzut fragmentarea partidelor şi că, de aceea, este mai apt să dea naştere unor guverne eficiente decât sistemele proporţionale. Pe de altă parte, şi la cealaltă extremă, trebuie să recunoaştem că un sistem uninominal poate duce şi la dezmembrarea unui stat în termenii unei micropolitici de măcinare localistă. Astfel, aşa cum trebuie admis – şi înscris între aspectele pasive –, sistemele majoritare produc uneori grave distorsiuni în raportul dintre voturi şi locurile din parlament[25].

În ceea ce priveşte sistemul proporţional, i-am recunoscut marile merite istorice şi am observat că în formele sale impure obţine de obicei un amestec satisfăcător de reprezentare adecvată şi de guvernabilitate suficientă. Sistemul proporţional este cel mai bun, aşadar, atunci când este corectat. Admit şi faptul că sistemul proporţional poate fi necesar pentru societăţile cu precădere „dificile" (ca în argumentele lui Nordlinger, 1972, şi ale lui Lijphart în primă fază). Pe de altă parte, în forma sa pură sistemul proporţional în general eşuează, iar în „pachetul extremist" recomandat de Lijphart defectele sale produc reacţii neprevăzute care dau sărutul morţii.

IV.5. Un „post-scriptum" la sistemele mixte

Reformatorii au început în prezent să jongleze cu ideea că cel mai bun sistem se obţine ca un amestec, ca o combinaţie de sistem majoritar ferm şi de sistem proporţional. Această idee provine dintr-o falsă percepere a sistemului german, care este mixt

în termenii criteriilor de votare, dar nu şi în termenii rezultatului, care este perfect proporţional pentru întregul *Bundestag* (*supra*, cap. II, secţiunea II.2.). Ţinând cont de faptul că un sistem mixt este, în schimb, făcut să producă un ansamblu care uneşte o reprezentare proporţională cu una neproporţională, cazul german nu satisface această intenţie. Un adevărat sistem mixt este, aşadar, un sistem în cadrul căruia apartenenţa parlamentarilor reflectă o proporţie contrabalansată de o disproporţie. Cu toate acestea, exemplele actuale de parlamente într-adevăr mixte sunt ilustrate de cazurile Italiei, Japoniei şi Rusiei. Mai precis, Italia a adoptat în august 1993 un sistem majoritar (uninominal cu un singur tur de scrutin) pentru 75 % dintre locuri şi proporţional pentru restul de 25 %; câteva luni mai târziu Japonia a abandonat vechiul său sistem electoral pentru un amestec de 60 % (majoritar) şi de 40 % (proporţional); şi în decembrie 1993 Rusia a fost convocată în mare grabă să-şi aleagă noua Camera Inferioară (numită Duma de Stat), cu o combinaţie de jumătate-jumătate.

Fără referire la procente, găsesc aceste cuplări de majoritar şi proporţional o căsătorie nereuşită, o soluţie contraproductivă. În cazul Rusiei, orice sistem electoral ar fi produs rezultate extravagante; dar, cu siguranţă, ruşii au fost rău îndrumaţi să plece de la zero cu un sistem electoral schizoid, care încurajează în mod conjunctural atât împuşcăturile în întuneric (cu sistemul majoritar ferm), cât şi fragmentarea (cu sistemul proporţional) şi care nu este de nici un ajutor pentru viitoarele consolidări. În cazul italian, rezultatul – atât de la alegerile din 1994, cât şi de la cele din 1996 – a fost amăgitor şi a exprimat o şi mai mare fragmentare (contrar intenţiilor). În cazul japonez, este mult prea devreme pentru a ne pronunţa. Din 1993, sistemul a fost instabil şi caracterizat de guverne de coaliţie. Dar rezultatul noului sistem mixt va depinde de ţinerea la distanţă a Partidului Liberal-Democrat. Dacă va rezista fără să se destrame, atunci este clar că îi este favorabil un

sistem mixt, având în vedere că liberal-democraţii pot face prăpăd în interiorul circumscripţiilor uninominale, menţinându-şi intactă forţa în cadrul circumscripţiei unice naţionale care repartizează 40% din voturile proporţionale.

Punctul esenţial este, totuşi, distincţia clară între sistemele pe care le voi numi *semi-mixte* – pentru că sunt majoritar-proporţionale la intrare, dar nu şi la ieşire – şi sistemele *mixte-mixte*, ca să spunem aşa, care sunt majoritar-proporţionale şi ca rezultat, şi ca distribuţie a locurilor. Modelul sistemelor semi-mixte provine din Germania, al cărei sistem este numit pe drept cuvânt – după părerea lui Nohlen şi apoi a lui Kaase – „proporţional personalizat" sau *mixed-proportional* (în împărţirea stabilită în Noua Zeelandă). Iar din această precizare reiese că marea majoritate a sistemelor declarate mixte sunt doar semi-mixte[26].

Astfel încât se impune observaţia că există o mare diferenţă între trecerea la o combinaţie de majoritar-proporţional de la un sistem anterior majoritar şi trecerea la mixt de la un sistem proporţional anterior. În primul caz, o ţară pierde guvernul monopartidic, dar nu dezvoltă, cel puţin nu în scurt timp, o fragmentare partidică excesivă (pentru că obiceiul de a vota într-un context bipartidic nu se pierde dintr-o dată). În acest caz, aşadar, trecerea poate fi interpretată ca o aterizare uşoară pe o majoritate corectă şi tocită. În schimb, în cel de-al doilea caz, o trecere de la un proporţional la un majoritar parţial este pur şi simplu o mişcare greşită. Şi, în orice caz, principiul este – după părerea mea – că sistemele electorale trebuie să aibă *o singură logică* susceptibilă să se conformeze scopurilor lor. În terminologia lui Farquharson (1969), sistemul proporţional postulează un „vot sincer", adică permite alegătorului să-şi exprime în mod liber prima preferinţă, în timp ce alegerile majoritare necesită un „vot strategic", anume ca alegătorii să-şi concentreze voturile asupra potenţialilor câştigători (fiind astfel determinaţi să-şi exprime preferinţele „calculate", care pot

fi o a doua/treia alegere). Aşadar, nu ar trebui să li se ceară alegătorilor să îndeplinească, în acelaşi timp, opţiuni majoritare (strategice) şi opţiuni proporţionale (sincere), întrucât acesta este un mod sigur de a le confunda, aşa cum este un mod probabil de a obţine parlamente care nu sunt nici cal, nici măgar. Făuritorii hibridului majoritar-proporţional cred că pot alătura ceea ce este mai bun în cele două lumi; dar este probabil, în schimb, că vor obţine un bastard care să le combine defectele.

Se înţelege că în fiecare ţară orice trecere de la deschiderea proporţionalismului la constrângerile sistemului majoritar traumatizează interese şi obiceiuri consolidate. Dar dacă trebuie făcut acest schimb, atunci – insist – cel mai bun mod de a-l face este prin intermediul unui sistem deschis cu dublu tur de scrutin[27]. Iar acesta este un motiv în plus pentru a atrage din nou atenţia specialiştilor asupra unei formule pe care cei mai mulţi dintre experţi o ignoră sau o înţeleg greşit. Aşadar, dublul tur de scrutin, cu marea sa putere de adaptare şi flexibilitate a variantelor, este „cel mai bun" sistem? Da, în general aş spune că da. Cu menţiunea, de altfel, că nici un sistem electoral nu este mai bun în mod absolut şi permanent.

Note la Capitolul IV

[1] Sartori (1968a, 469). (Trimiterea la un tip francez este, evident, istorică.) Citez dintr-o scriere mai veche pentru că am fost acuzat că nu aş ţine cont de faptul că „sistemele electorale ar trebui să fie clasificate şi evaluate pe baza principiilor de reprezentare" (Nohlen 1984a, 84-7). După cum demonstrează citatul, nu este aşa.

[2] De exemplu, în Anglia laburiştii au câştigat în 1974 guvernarea cu 37,2 % din voturi, faţă de procentul de 39,9 % al conservatorilor. Şi mai grav, în Noua Zeelandă, în 1978 şi în 1981, partidul care s-a situat al doilea ca număr de voturi a fost cel care a obţinut o majoritate absolută de locuri.

[3] Richard Rose (1983, 40-1) arată că „diferența în proporționalitate între alegerea mediană în cadrul sistemelor proporționale și majoritare este foarte limitată: 7 %"; iar datele sale (în tabelul nr. 8) arată tocmai că anumite țări care votează după sistemul majoritar relativ au o mai mare proporționalitate decât anumite țări care au sistemul proporțional. Demonstrația este repetată de Rose (1984, 74-5 și tabelul 7.1.). Dar lui Rose îi scapă subiectul pe care sunt pe cale să îl demonstrez.

[4] După cum bine știu liberalii englezi. De exemplu, la alegerile britanice din 1983, Alianța (denumirea lor în acel moment) a obținut 25,4 % din voturi și doar 3,5 % din locuri. Cu această ocazie, costul unui loc în Camera Comunelor a fost pentru laburiști de 40 000 de voturi, în timp ce pentru Alianță a fost de zece ori mai mare: de 400 000 de voturi.

[5] Înaintea acestor condiții trebuie amintit că întregul raționament depinde de deținerea unor criterii care separă partidele relevante de acelea nerelevante. Rose afirmă că „nu există nici o tendință a sistemelor neproporționale de a produce un parlament bipartidic. În cadrul celor șase țări [cu un sistem majoritar relativ] examinate aici găsim o medie de cinci partide în fiecare parlament, ba chiar și nouă partide în parlamentul britanic" (1984, 78). Dar acesta este un joc al statisticilor, care se joacă, la rândul lor, cu numere fără semnificație.

[6] Afirm deseori acest lucru deoarece revenirile de la sistemul proporțional la cel uninominal fac excepție în cazul acestei generalizări atunci când aderarea la un sistem majoritar ferm acționează asupra unui sistem de partide care a fost consolidat și structurat prin sistemul proporțional.

[7] Numai dacă nu operează ca sisteme de partide predominante cu un guvern monopartidic (Sartori 1976, 192-201). A fost cazul Japoniei, de exemplu, între 1954 și 1993, al Norvegiei și Elveției între anii '30 și '80 și al Spaniei din 1982 până astăzi.

[8] La alegerile pentru parlament (Seym) din 1991 din Polonia, 29 de grupuri politice au obținut locuri, cu 8 partide în zona procentuală cuprinsă între 16,9 și 6 % și, deci, în zona partidelor reprezentative. Introducerea în septembrie 1993 a unui prag de 5 % a ajutat la reducerea acestei fragmentări cu șase partide: încă prea multe și prea distante (din punct de vedere ideologic) între ele pentru a permite existența unor

guverne de coaliție omogene și, ca atare, funcționale.

[9] Obiecția este, din nou, că aceasta se aplică la sistemele parlamentare. Sistemele prezidențiale necesită o analiză diferită (*infra*, cap. V).

[10] Trebuie amintit ca argumentarea mea este structurală. În consecință, atunci când afirm că unele coaliții omogene funcționează sau pot funcționa mai bine decât cele eterogene, scot în evidență pur și simplu o condiție favorabilă. Dar, în mod cert, și coalițiile omogene se pot dovedi coaliții conflictuale.

[11] Partidele de notabili și/sau de opinie ale secolului al XIX-lea erau de „proveniență internă", în sensul că s-au înființat de la început în arena parlamentară (ca alianțe și fuziuni între parlamentari) și apoi s-au dezvoltat în exterior ca partide electorale, partide în căutare de voturi. Dimpotrivă, mișcările socialiste, catolice și cele similare s-au născut în exteriorul și în opoziție-negație cu ordinea existentă, fiind tocmai de aceea denumite corect de Duverger „de proveniență externă".

[12] Vezi, mai exact, Fisichella (1982, 254-55, 263-66, 274-85).

[13] Este bine să amintim că Duverger a fost ulterior – față de experiența celei de-a Cincea Republici – un împătimit apărător al dublului tur, pe care l-a recomandat cu convingere (chiar dacă inutil) pentru reforma electorală italiană din 1993.

[14] Referirea se face (vezi *supra*, cap. II, secțiunea II.1.) la alternativa: alegeri primare deschise sau închise, la distorsiunea cauzată de o participare limitată la alegerile publice „intense" și la ușurința cu care alegerile primare pot fi nu doar manipulate, ci supraexpuse influenței mass-mediei. O selecție de tip primar care reintră în același proces electoral este, față de aceste probleme, o soluție care le elimină.

[15] Există două moduri de a obține acest grad de deschidere. Cel mai simplu este de a stabili ca în cadrul celui de-al doilea tur să fie admiși primii trei sau patru candidați mai bine plasați. În mod alternativ, se poate recurge la praguri de admitere croite pentru distribuțiile previzibile ale voturilor.

[16] Aceasta explică, cred, de ce Fisichella (1982, 267) insistă asupra faptului că dublul tur poate să nu reducă numărul de partide. Acest rezultat presupune o rară, aproape perfectă abilitate de contraatac.

[17] Aceasta se aplică, ni se spune, doar dacă partidul antisistem nu este partidul majorității relative. Dar nu este chiar așa. Dublul tur închis ar putea elimina până și un partid cu 40 %, dacă alegătorii rămași l-ar considera nedigerabil sau periculos, astfel încât s-ar uni toți în a vota împotriva candidaților săi.

[18] Mă ocup de conceptul și de definiția partidului „antisistem" în Sartori (1976, 132-34).

[19] Spre exemplu, partidul neofascist italian, MSI, care a fost un partid „normal", în lumina tuturor criteriilor, și care totuși a fost întotdeauna ținut, până în 1994, în afara guvernului. Actualmente partidele xenofobe care se opun imigranților (ca Frontul Național al lui Le Pen în Franța) sunt, deopotrivă, partide izolate. Același lucru ar putea fi aplicat unui partid puternic religios într-un context laic sau unui partid creștin într-o zonă islamică. Motivele pentru a exclude și a menține segregate anumite partide sunt diferite.

[20] Și mai mult decât atât, în Noua Zeelandă, unde un referendum a aprobat în septembrie 1992 trecerea la un sistem mixt majoritar proporțional (jumătate-jumătate). Pentru discuția engleză în favoarea sistemului proporțional, a se vedea lucrarea clasică a lui Lakeman și Lambert (1955) și cea a lui Finer (1975).

[21] Pentru problema în cauză, vezi mai ales Sartori (1979, *passim*); și Sartori (1984b, 15-22).

[22] Pentru o caracterizare mai concisă, vezi Lijphart (1977, 24), unde elementele sunt reduse la patru. Cartea din 1977 adoptă deja termenul „pluralist", dar menține încă termenul „consociativ".

[23] O evaluare mai amplă a temei democrației consociative se găsește în Sartori (1987, 238-40), acolo unde concluzia mea este că „de-a lungul unui continuum ai cărui poli extremi sunt «întotdeauna majoritar» și «niciodată majoritar», poate apărea ipoteza că democrațiile concrete ar fi majoritare în aceeași măsură în care sunt și consensuale, omogene (din punct de vedere cultural) și nesegmentate (în structura *cleavages*-urilor) și cu atât mai puțin majoritare (sau consociative) cu cât aceste caracteristici sunt prezente mai puțin".

[24] Vezi Sartori (1968a). Această conotație iese în evidență atunci când

este vorba de un „guvern iresponsabil", o expresie care exprimă ideea unui guvern incompetent, ciudat şi, în mod special, demagogic şi nociv din punct de vedere financiar.

[25] Un caz-limită este acela al alegerilor franceze din 1993, în cadrul cărora 39 % din voturi au dat alianţei de centru-dreapta 80 % din locuri în Adunarea Naţională. Este curios faptul că în Italia această alegere a fost folosită ca argument împotriva dublului tur, acolo unde acea disproporţie anormală este „normală" în cadrul oricărui sistem majoritar (dublul tur nu intră în discuţie) atunci când o diferenţă de aproape 20 de puncte procentuale – cum s-a întâmplat în Franţa – separă câştigătorii de perdanţi. În cadrul alegerilor canadiene din 1993, disproporţia a fost şi mai mare (în cadrul sistemului hotărât uninominal): aici conservatorii au scăzut de la 157 la 2 locuri.

[26] Ţările al căror sistem aduce cât de cât cu cel al Germaniei sunt Noua Zeelandă şi Venezuela. Mai există o mare varietate de sisteme mixte (semi-mixte), printre care cele din Albania, Bolivia, Coreea, Croaţia, Estonia, Lituania, Mexic, Ungaria, Taiwan.

[27] Pentru Italia am sugerat un dublu tur deschis pentru primii patru concurenţi, şi chiar un mic număr de locuri, să spunem, de 15 %, pentru a fi redistribuite proporţional în listele de partid naţionale partidelor care abandonează cursa după primul tur. Astfel, partidele mici pot fi salvate de decapitarea completă fără a se interveni în logica comportamentului electoral din cel de-al doilea tur.

BCU IASI/CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a doua

PREZIDENȚIALISMUL ȘI PARLAMENTARISMUL

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul V

Prezidențialismul

V.1. Definiția „sistemului prezidențial"

Așa cum sistemele electorale se împart în majoritare și proporționale, sistemele politice democratice se împart în general în prezidențiale și parlamentare. Dar cea de-a doua distincție este mai greu de făcut decât prima. Bineînțeles că sistemele prezidențiale și cele parlamentare pot fi definite prin excludere reciprocă. Cu siguranță, un sistem prezidențial este un sistem neparlamentar și, viceversa, un sistem parlamentar este unul neprezidențial. Dar distribuirea tuturor cazurilor reale într-una din aceste două clase duce la tovărășii inadmisibile. Motivul acestui fapt este, pe de o parte, că sistemele prezidențiale sunt definite în mod neadecvat; și, pe de altă parte, că sistemele parlamentare diferă într-o măsură atât de mare între ele, încât o denumire comună este înșelătoare. Vom aprofunda mai departe. Aici, și înainte de orice, trebuie să definim sistemele prezidențiale ca să fim siguri că nu sunt confundate cu formele prezidențiale de fațadă sau că nu sunt considerate în mod greșit ca sisteme mixte ori prezidențialisme cvasiparlamentare.

Primul criteriu definitoriu al unui sistem prezidențial este alegerea populară directă, sau ca-și-cum ar fi directă, a șefului

statului pe o durată definită de timp (care poate varia de la patru la opt ani). Aceasta este fără îndoială o condiţie definitorie necesară, dar nu suficientă. Austria, Islanda şi Irlanda recurg la alegerea directă a propriilor preşedinţi, şi cu toate acestea sunt doar, cel mult, sisteme prezidenţiale de faţadă. Lăsând deoparte ceea ce afirmă constituţia cu privire la prerogativele puterii lor[1], în orice caz preşedinţii în cauză nu sunt mai mult decât figuri ceremoniale, iar Austria, Islanda şi Irlanda funcţionează întru totul ca sisteme parlamentare. Aşadar, şi în ciuda alegerii populare directe a preşedinţilor lor, aceste ţări nu se clasifică printre cele prezidenţiale[2].

Un al doilea criteriu de definire este acela că în sistemele prezidenţiale parlamentul nu poate nici să numească, nici să răstoarne guvernul. Guvernele sunt o prerogativă prezidenţială: preşedintele este cel care numeşte şi înlocuieşte după cum crede de cuviinţă membrii executivului. Cu siguranţă, un preşedinte îşi poate alege miniştrii într-un mod agreat de parlament, fapt care nu exclude ideea că membrii cabinetului sunt şi rămân o numire prezidenţială. Observăm imediat faptul că criteriul în discuţie nu este violat dacă unui parlament îi este atribuită puterea de a cenzura miniştrii în mod individual, şi nici măcar în rarele cazuri în care o cenzură parlamentară implică demiterea din funcţie a unui ministru[3]. Criteriul nu este violat deoarece, în ambele cazuri, preşedintele este întotdeauna cel care *păstrează* în mod unilateral puterea de numire în funcţie, încredinţând după bunul-plac posturile cabinetului.

Sunt suficiente criteriile unu şi doi – împreună – pentru a identifica un sistem prezidenţial? Aş spune că aproape, dar nu întru totul. Deja trebuie să fie clar faptul că un sistem prezidenţial pur nu admite nici o „autoritate duală", sau dedublată, între preşedinte şi cabinetul său. În legătură cu această provocare, Lijphart propune criteriul „executivului unei persoane". Dar poate că aceasta este o accentuare prea restrânsă: ea implică faptul că şeful statului *trebuie*

să fie și capul guvernului. În general, așa este. Totuși, prefer o formulare mai puțin rigidă, ca aceasta: linia autorității descrește în mod liniar de la președinte în jos. Pe scurt, cel de-al treilea criteriu implică faptul că, în esență, președintele este cel care dirijează executivul.

Așadar, un sistem politic este prezidențial dacă, și numai dacă, șeful statului (președintele) 1) rezultă dintr-o alegere populară, 2) în timpul mandatului prestabilit nu poate fi lipsit de încredere prin vot parlamentar și 3) prezidează sau conduce guvernele numite de el. Atunci când aceste trei condiții sunt îndeplinite laolaltă, avem de-a face fără îndoială cu un sistem pur prezidențial; sau așa spune definiția mea[4].

Mai trebuie să ne oprim asupra unei idei. Primul criteriu invocă faptul că un președinte trebuie să iasă dintr-o alegere directă sau „ca și cum ar fi" directă. Care este flexibilitatea pe care o permite această expresie? O alegere „așa-zis" directă contează pentru Statele Unite și pentru unele țări ca Argentina și, în trecut, Chile (până la Allende), al căror președinte este ales de parlament atunci când nici un candidat nu atinge majoritatea absolută a votului popular. Având în vedere că în aceste situații practica stabilită este de a alege candidatul care a obținut majoritatea relativă a voturilor populare, acest tip de alegere indirectă echivalează cu o alegere directă. În schimb, Bolivia practică o selecție parlamentară între primii trei candidați (în 1985 și în 1989 a fost ales cel de-al doilea) și, de aceea, abilitarea de a o asimila alegerilor ca-și-directe este pusă la îndoială. Pe de altă parte, nu există nici un dubiu că până în 1988 cazul Finlandei nu era de alegere „cvasi-directă": colegiul electoral prezidențial constituia adevăratul organ electiv al momentului, care avea deplina libertate de alegere a președintelui. Linia de separare este, așadar, facultatea grupării intermediare (colegiul electoral sau parlamentul) de a alege sau nu efectiv. Dacă aceasta operează ca un organism care

doar aplică o ștampilă pe un timbru, o viză, atunci diferența între alegerea directă și cea indirectă este irelevantă; dacă, în schimb, poate opta, atunci primul criteriu este într-o oarecare măsură violat (vezi *infra*, cap. VII, secțiunea VII.3.).

Ideea generală este că sistemele prezidențiale (ca și sistemele parlamentare) sunt astfel, și se mențin, în temeiul unei *logici sistemice* proprii. Așadar, înainte de a reatribui sistemul prezidențial unei alte clase – sistemului semiprezidențial, celui cvasiparlamentar și altora asemănătoare –, trebuie să stabilim cu precizie dacă o variantă dată violează acea logică sau nu. Ce anume se modifică dacă un președinte are autoritatea de a dizolva parlamentul? Ce anume se schimbă dacă un parlament are puterea de a impune demiterea membrilor cabinetului? Ce contează dacă un președinte poate fi revocat printr-un vot popular? Acestea și alte anomalii produc oare un mecanism diferit, care se supune unei logici diferite? Dacă răspunsul este afirmativ, atunci să vedem de ce tip este acest nou mecanism și să facem o reclasificare a sistemului prezidențial în conformitate cu el. Dar să nu ne grăbim să descoperim sau să inventăm „noi sisteme" de fiecare dată când o țară împrumută un procedeu de la un alt sistem.

Sub această clauză, avem acum o definiție care individualizează clar ceea ce „prezidențialismul" include și ceea ce exclude. În baza celor spuse, avem astăzi circa 20 de țări prezidențiale, în marea lor majoritate concentrate în America Latină[5]. Motivul pentru care Europa nu are sistemele pur prezidențiale pe care le găsim în schimb din Canada în jos, de-a lungul celor două Americi, este de factură istorică, și nu rezultă din nici o alegere deliberată. Atunci când statele europene au început să practice guvernarea constituțională, toate (cu excepția Franței, care a devenit republică încă din 1870) erau monarhii; iar monarhiile au deja un cap al statului (ereditar). Dar în timp ce în Europa nu era loc, cel puțin până în 1919, pentru președinți aleși, în Lumea Nouă

aproape toate statele noi au devenit independente ca republici (cu excepțiile temporare ale Braziliei și Mexicului, în mod limitat), găsindu-se, prin urmare, în fața necesității alegerii șefilor de stat, adică a președinților. Distincția între sistemele prezidențiale și cele parlamentare nu a rezultat, prin urmare, din nici o teorie care dezbătea problema superiorității unei forme sau a alteia. Dar a venit timpul pentru această discuție. Așadar, este nevoie de o evaluare comparată a felului în care operează cele două sisteme.

În general, sistemul prezidențial a funcționat prost. Cu singura excepție a Statelor Unite, toate celelalte sisteme prezidențiale au fost fragile, sucombând regulat din cauza loviturilor de stat sau a revoluțiilor[6]. În orice caz, excepția Statelor Unite, solitară așa cum este, este importantă. În plus, Statele Unite sunt originalul de la care derivă toate celelalte sisteme prezidențiale. Prin urmare, de aici trebuie să pornim.

V.2. Prototipul american

Modelul Washington, ca să spunem așa, se distinge, mai mult decât prin orice altă trăsătură, prin divizarea, separarea puterii între președinte și Congres. Această separare nu este ușor de descifrat. Pentru Neustadt (1960, 33), părinții fondatori nu au creat o guvernare a „puterilor separate" ci, dimpotrivă, „o guvernare a instituțiilor separate care *împart* puterea". Dar Jones (1990, 3) face o rectificare: noi avem acum „o guvernare a instituțiilor separate care *concurează pentru* puterea împărțită"; și consideră, în cele din urmă, forma de guvernare americană ca fiind un „sistem trunchiat". În ciuda acestora și a altor nuanțe, esența problemei este aceasta: *separarea constă în separarea executivului de sprijinul parlamentar*, în timp ce împărțirea puterii înseamnă că executivul se susține prin, și cade fără, sprijinul parlamentului[7]. Iar în baza

acestui criteriu, ceea ce au Statele Unite este, într-adevăr, separarea puterii.

Așadar, în cazul puterii divizate, un parlament nu poate interveni în afacerile interne, *în interna corporis*, din domeniul executivului și, în special, nu poate destitui (*impeachment*) un președinte. În virtutea aceleiași logici sau a aceluiași principiu, separarea puterii implică faptul că un președinte nu poate dizolva un parlament. Dar ce se întâmplă dacă unui președinte îi este atribuită o asemenea putere? Ne confruntăm aici cu o violare a principiului de separare? Da, chiar dacă eu înclin să consider puterea de dizolvare a parlamentului o anomalie care nu transformă – dacă toate cele trei criterii definitorii formulate de mine se aplică – un sistem prezidențial într-un alt tip de sistem. Într-adevăr, puterea de a dizolva parlamentul consolidează puterea prezidențială; dar eficacitatea acestui procedeu de intimidare este în general supraestimată și, oricum, doar pe acest temei nu întrevăd o bază suficientă pentru a reclasifica o structură prezidențială.

Sistemul american este, de asemenea, definit de marea majoritate a autorilor ca un sistem de „frâne și contragreutăți" (*checks-and-balances*, mecanisme de control și echilibru al puterilor de natură să prevină și să frâneze acumularea puterii în întregul ei în sfera legislativă sau în cea executivă – n. ed.). Corect, cu siguranță. Dar această caracterizare nu este definitorie, pentru că toate sistemele constituționale autentice sunt sisteme de frâne și contragreutăți. Ideea este că putem avea frâne și contragreutăți fără separarea puterii și că unicitatea prezidențialismului de tip nord-american este tocmai faptul că frânează și echilibrează puterea divizând-o. De aceea – insist – trăsătura centrală și definitorie a modelului Washington este o putere executivă care subzistă în separare (de parlament) – ca un corp autonom.

Acest lucru nu implică faptul că președintele american ar fi indiferent la ideea că se poate baza sau nu pe susținere din partea

Congresului. Dimpotrivă, în măsura în care avem o structură de putere divizată, avem nevoie de o „guvernare unită" sau de o aceeași majoritate care să controleze executivul și Congresul. Aceasta a fost timp de un secol și jumătate atât teoria, cât și practica sistemului de guvernare american. Totuși, modelul prevalent a devenit acum acela al „guvernării divizate". Eisenhower a fost, în 1954 și mai apoi în 1957, primul președinte după un interval de șaptezeci și doi de ani care s-a confruntat cu un Congres controlat de opoziție. Din acel moment, „din 1955 până în 1992 guvernarea a fost divizată douăzeci și șase din treizeci și opt de ani"; și „din 1969 până în 1992 guvernarea divizată a predominat timp de douăzeci din douăzeci și patru de ani" (Sundquist 1992, 93). Iar dacă președinția Clinton a restabilit în 1993 o majoritate nedivizată, această stare de fapt a durat doar doi ani, iar Clinton s-a aflat apoi în minoritate în ambele Camere.

Așadar tendința a fost, în mod neechivoc, în ultimii patruzeci de ani, existența unor președinți al căror partid nu dispunea de o majoritate în parlament. În timp ce republicanii s-au aflat la Casa Albă din 1968 până în 1992 (excepție făcând cei patru ani ai lui Carter), democrații au controlat în mod constant o Cameră și (în afara celor șase ani) ambele Camere din 1955 până în 1995.

Pentru marea majoritate a observatorilor, aceasta pare să fie o întorsătură crucială, care expune sistemul american riscului paraliziei. Totuși, după David Mayhew, nu există motiv de îngrijorare, mai ales că din cercetările sale rezultă că „diferența dintre controlul unificat și cel divizat nu a determinat o mare diferență în [...] producția legislativă normală în sectoarele importante: [...] legi importante au fost aprobate într-un procent necorelat, în linii generale, cu controlul de partid" (1991, 4). Dar cred că aici Mayhew se înșeală din plin. Diferența dintre guvernarea unită și guvernarea divizată nu poate fi subevaluată, iar motivul care explică de ce o asemenea diferență nu decurge din datele sale face

cazul sistemului american mai interesant de analizat ca niciodată[8]. Voi lua în discuție această problemă imediat. Mai întâi doresc să încadrez cazul.

Presupoziția de bază este aceea că sistemele prezidențiale conduc la un guvern puternic și eficient, atât în sine, cât și în comparație cu sistemele parlamentare. Dar aceasta este o presupoziție care se sprijină pe un strat subțire de gheață. Faptul că sistemul american s-a confruntat multă vreme cu probleme nu arată decât că structura unei puteri divizate predispune mai mult decât oricare alta la paralizie și la impas. Și, pe urmă, chiar este adevărat că sistemul american încă mai funcționează? În trecut divizarea puterii a fost compensată nu doar de majoritățile consonante, de coincidența dintre majoritatea președintelui și cea parlamentară, ci și, de obicei, de practicile consociative, în special convergența *bi-partisan* (bi-partizană) în politica externă.

Dar dacă excludem o improbabilă revenire la ciclurile de durată ale guvernării nedivizate, acest *modus operandi* introdus din anii '50 încoace duce la un sistem secționat, divizat în mod antagonic, ale cărui două componente majore își văd fiecare propriul interes electoral în insuccesul celeilalte. Pentru un Congres controlat de democrați, faptul de a sprijini un președinte republican reprezintă susținerea unei ulterioare președinții republicane. Dimpotrivă, un președinte minoritar (în Congres) care caută să restaureze o guvernare nedivizată este îndemnat să concureze împotriva Congresului, descărcând asupra acestuia învinuiri legate de incapacitatea sa de a acționa.

Așadar, în mod ironic, credința că sistemele prezidențiale ar fi sisteme puternice se fondează pe cel mai rău aranjament structural posibil – o putere divizată neajutorată în fața guvernării divizate – și nu realizează că sistemul american funcționează, sau a funcționat, *în ciuda* structurii sale, nu mulțumită acesteia. În măsura în care este încă capabil să dea rezultate, acest sistem

solicită, pentru a se debloca, trei factori: absența unor principii (ideologice), partide slabe și indisciplinate și o politică de concesii localiste. Grație acestor factori un președinte poate să obțină voturi pentru care trebuie să ofere cu generozitate favoruri locale. Dar astfel ajungem la instituționalizarea *pork-barrel*-ului, a politicii schimburilor clientelare, fapt care nu merită multă admirație. Iar ceea ce avem este, de fapt, un sistem slab din punct de vedere structural.

Ne putem întoarce acum la datele (lui Mayhew) care vor să demonstreze că acest control partidic divizat al președinției și al Congresului nu are o influență semnificativă în producția legislativă. Să presupunem, de dragul discuției, că aceste date surprind ceva. Chiar și așa, datele relevante în chestiune nu ne spun nimic asupra celor afirmate de Mayhew, ci ne spun, mai degrabă, că partidele americane devin din ce în ce mai atomizate. Adică factorul sau variabila în joc este depășirea liniilor de partid în votul din Congres. Dacă un președinte are sau nu „propria majoritate" în Congres contează numai când o majoritate are consistență, adică atunci când există ceva care o ține unită și care o face să acționeze în mod coeziv. Dacă, în schimb, o majoritate trebuie pusă laolaltă din când în când, atunci este clar că diferența dintre guvernarea unită și cea divizată nu prea contează. Ideea este, așadar, că și atunci când majoritatea este nedivizată pe hârtie, un președinte american nu are niciodată, în zilele noastre, o majoritate reală și de încredere în Congres.

Cu siguranță, interesul unui Congres cu o majoritate democrată este de a avea un președinte democrat care câștigă din nou. Este evident și faptul că în fața opiniei publice trebuie să rezulte că o guvernare unită produce „unitate" de susținere sau, în orice caz, un executiv mai susținut decât ar fi fost altfel. Totuși, pentru fiecare parlamentar preocuparea predominantă a devenit cât de bine este alimentat recordul votării sale, vot cu vot, în districtul

său. Este bine știut că partidele americane sunt puțin mai mult decât *partide electorale,* și în această calitate apar în sensul atenuat de a furniza „etichete" pentru doi candidați care se luptă în circumscripțiile uninominale. Dar sunt ceva mai mult decât specii de *partide parlamentare*? Aș spune că disoluția crescândă a partidului electoral trebuie să se reflecte, într-un anumit fel, la nivelul Congresului[9]. Asistăm astfel la o fragmentare crescândă localistă a partidului congresional-legislativ american (chiar dacă într-o măsură minoră, pentru motive evidente, în Senat). Și un parlament în cadrul căruia politica devine vânzare „en-detail" (vezi *supra,* cap. IV, secțiunea IV.1.) și ai cărui membri operează tot mai mult ca lobby-iști sau delegați ai circumscripției este un parlament ale cărui majorități devin cu ușurință o entitate efemeră și volatilă. Un observator atent ca Nelson Polsby (1993, 33) scrie următoarele:

> În politica practică de astăzi, legislația solicită frecvent un complicat gen de acord: trebuie să se construiască o coaliție care să transgreseze [...] partidele. Această coaliție este produsul unei serii de negocieri nu doar asupra conținutului diferitelor măsuri, ci și asupra repartizării creditului pentru beneficii și asupra responsabilității pentru sacrificiile pe care asemenea măsuri le-ar putea produce [...] Aprobarea unei legislații care implică suferință este totuși riscantă pentru reprezentanții aleși [...] În mod surprinzător, uneori ei fac această legislație cu condiția să existe un acord pentru a împărți blamul.

Polsby își cunoaște bine personajele. Dar poate fi numit procesul pe care îl descrie „construcție de coaliții"? Chiar dacă termenul „coaliție" este folosit neglijent ca termen generic, nici în acest caz nu definește exact conceptul. Adevărate coaliții au existat în trecut, în măsura în care democrații din Sud se comportau ca un bloc de tip coalițional. Poate că mai există și astăzi coaliții în adevăratul sens al cuvântului. Dar ceea ce Polsby descrie nu este în nici un fel o stare coalițională. Este adevărat, coalițiile sunt

acorduri: dar nu acorduri pentru un scop unic, de azi pe mâine. Noțiunea de coaliție presupune – pentru a fi semnificativă – un minimum de soliditate, adică o oarecare înțelegere durabilă asupra unei sfere congruente de teme. Coalițiile care durează o noapte nu sunt coaliții; iar tipul de acorduri descrise de Polsby nu caracterizează o coaliție. Ideea este, prin urmare, că punând laolaltă bucăți și bucățele cu fiecare ocazie ivită, nu obținem majorități reale. Una dintre cele mai mari probleme din perioada de început a administrației Clinton a fost pachetul de măsuri economice și de reducere a deficitului supus Congresului în august 1993; un pachet care a fost aprobat (după contraatacuri frenetice) cu o majoritate de două voturi în Camera Reprezentanților și cu o diferență de un vot (votul vicepreședintelui) în Senat. De aici poate oare reieși că Bill Clinton a fost, în 1993-94, un președinte majoritar? Aș spune de-a dreptul că nu.

Voi concluziona în aceeași notă, cu V. O. Key, care spune: „Controlul partidic comun al executivului și al legislativului nu asigură un guvern energic, dar divizarea controlului partidic îl împiedică" (1956, 688). Oricum, voi adăuga, controlul partidic comun nu asigură în nici un fel o majoritate partizană comună. Dincolo de caracterul divizat sau nedivizat al guvernării americane, în orice caz procesul său decizional suportă plăți colaterale localiste în orice problemă; plăți care nu produc, de multe ori, compromisuri pozitive, ci mozaicuri prost făcute. Sistemul american funcționează (în felul său) deoarece americanii sunt hotărâți să-l facă să funcționeze. Ceea ce nu exclude faptul că americanii au o mașină constituțională care se blochează; un defect care devine în întregime evident atunci când sistemul lor prezidențial este exportat.

V.3. Experiența latino-americană

Să lăsăm deoparte Statele Unite și să ne apropiem, în mod firesc, de America Latină. Tocmai aici este concentrat grosul sistemelor prezidențiale. Și tot aici sistemele prezidențiale stabilesc un record îngrijorător de fragilitate și de instabilitate.

În termeni de longevitate, Costa Rica este astăzi țara care s-a comportat cel mai bine, pentru că regimul său prezidențial a rămas neîntrerupt din 1949, urmată de Venezuela, din 1958, de Columbia, din 1974, și de Peru (care a revenit la un guvern civil în 1979)[10]. Grosul țărilor latino-americane (în special Argentina, Uruguay, Brazilia, Chile) a restabilit democrația prezidențială abia în anii '80[11]. Și în timp ce ultimul bastion sud-american al dictaturilor de stil vechi – Paraguay – a căzut în 1989, un număr considerabil de țări din zonă sunt întotdeauna clasificate ca democrații nesigure sau ca sisteme politice „deosebit de vulnerabile la răsturnări" (Diamond *et al.* 1989, xviii): de exemplu, Ecuador, Bolivia, Honduras, Guatemala și Republica Dominicană[12]; fără a pune la socoteală Nicaragua, care s-a reîntors în 1990 la democrație sub tutelă sandinistă. Insulele Filipine sunt din nou, din 1986, o democrație prezidențială, dar rămâne de văzut dacă de această dată ea va funcționa[13]. În concluzie, recordul țărilor cu guverne prezidențiale oscilează – cu o singură excepție – de la modest la dezastruos și ne determină să ne întrebăm dacă problema lor politică nu este chiar prezidențialismul.

Întotdeauna a fost hazardată separarea politicii de substratul său economic, social și cultural. Și în cazul Americii Latine trebuie să recunoaștem, în mod special, că dificultățile guvernării prezidențiale sunt cauzate și puternic intensificate de stagnarea economică, de inegalitățile exagerate și de moștenirea socio-culturală. Chiar și așa, politica rămâne unicul instrument pe care îl avem pentru a interveni asupra problemelor. Admițând că politica

le poate chiar agrava, așteptăm întotdeauna de la „politica bună" soluțiile bune pe care le căutăm.

Ce anume nu merge, atunci, în prezidențialismele latino-americane? Analiza precedentă asupra prototipului Statelor Unite facilitează răspunsul. Afirmația că sistemele prezidențiale sunt sisteme puternice, energice de guvernare nu a fost niciodată întru totul adevărată pentru Statele Unite și este clar o iluzie vestitoare de deziluzie în țările care își caută inspirația în modelul Washington. O problemă este, desigur, faptul că multe prezidențialisme latino-americane se sprijină pe sisteme de partid „greșite"[14]. Dar linia majoră a argumentului este că președinții latino-americani nu sunt deloc atât de puternici, sau atotputernici, cum pot părea. Dimpotrivă, „marea majoritate a președinților latino-americani au avut probleme în îndeplinirea propriului program. Chiar dacă au avut puterea de a iniția politici, a fost dificil să obțină susținerea necesară pentru a le înfăptui" (Mainwaring 1990, 162).

Dar dacă este așa, de ce nu se caută un remediu pentru întărirea puterilor președinților? Această cale a fost urmată, având în vedere că o mare parte a președinților latino-americani posedă puteri mai ample decât președintele american. În multe cazuri ei fructifică dreptul important de „veto parțial" asupra legilor, veto care a fost negat în mod repetat până în 1995 la Casa Albă; pe lângă faptul că au posibilitatea, în general, chiar dacă într-o măsură variată, să guverneze prin decret; și, de cele mai multe ori, să dispună de puteri ample în situațiile de urgență[15]. Și în unele țări se încearcă în continuare consolidarea puterii prezidențiale[16]. Cu toate acestea, tendința actuală prevalentă este, mai degrabă, de a împiedica acțiunile președintelui[17], în măsura în care repetatele confiscări dictatoriale ale puterii s-au dovedit – uneori pe drept, de cele mai multe ori în mod eronat – rezultate ale atotputerniciei sale. Oricum ar fi, problema de fond constă în principiul separării puterii; o separare care menține prezidențialismele din America

Latină într-o oscilație vivace, instabilă, între excesul de putere și deficitul de putere.

Avem aici, s-ar putea spune, un nod gordian; un nod pentru care Juan Linz și, pe linia sa, un șir de specialiști importanți nu văd altă soluție decât cea proverbială de a-l tăia. Linz și alții au ajuns la concluzia că remediul nu constă – în America Latină – în îmbunătățirea prezidențialismului, ci în dizolvarea lui și în adoptarea specifică a unei forme parlamentare de guvernare. Argumentul lui Linz a fost formulat în 1985, iar esența sa a fost și rămâne că prezidențialismul, prin tendință, este mai puțin apt decât parlamentarismul pentru a susține regimuri democratice stabile (vezi Linz, 1990 și 1994). Ideea centrală a lui Linz nu este, totuși, că o structură prezidențială conduce la blocare structurală ci, mai degrabă și în general, că sistemele prezidențiale sunt „rigide", în timp ce sistemele parlamentare sunt „flexibile", iar flexibilitatea este de preferat rigidității, în special pentru că minimalizează riscurile. Așadar, teza lui Linz se fondează în mod esențial pe argumentul că un sistem politic flexibil de tip parlamentar este mai puțin riscant – grație mecanismelor sale autocorectoare – decât un sistem rigid. După cum bine a rezumat Valenzuela, „crizele sistemelor parlamentare sunt crize de guvernare, nu de regim" (1987, 34).

Da, este adevărat că sistemele prezidențiale înfruntă cu greu crizele puternice[18]. În nici un caz argumentul nu poate fi lăsat în acest punct. În primul rând, una din posibilele alternative ale prezidențialismului este semiprezidențialismul; și intenționez să susțin în legătură cu aceasta că semiprezidențialismul rezolvă în mare măsură problema rigidității și că dispune de flexibilitatea care lipsește sistemului prezidențial (*infra*, cap. VII). În al doilea rând, și mai presus de toate, propunerea lui Linz nu explică în mod convingător de ce și cum o trecere la parlamentarism ar trebui să rezolve acele probleme de guvernabilitate pe care prezidențialismul le generează sau le lasă nesoluționate[19].

V.4. Să fie sistemul parlamentar un remediu?

Dacă sistemele parlamentare sunt superioare celor prezidențiale este o chestiune care trebuie să aştepte analiza sistemului parlamentar (*infra*, cap. VI). Pentru moment, pot doar să discut trecerea de la un sistem de tip american la un sistem de tip european pe baza acestui simplu avertisment: democrația parlamentară nu poate funcționa – în toate formele sale – dacă nu este secondată de partide *parliamentary-fit*, adică de partide care au fost „socializate" (de nereuşite, durată şi stimulente adecvate) ca organisme relativ coezive şi/sau disciplinate. Acest fapt, amintesc, nu este o cerință necesară pentru sistemele prezidențiale, pentru care contează argumentul că în condițiile unei guvernări divizate criza este evitată tocmai grație indisciplinei partidelor. Dimpotrivă – insist –, partidele disciplinate sunt *o condiție necesară* pentru funcționarea sistemelor parlamentare. Cu partide indisciplinate, sistemele parlamentare devin sisteme de adunare şi, în aceeaşi măsură, organisme disfuncționale.

Întrebarea care se pune este: dacă țările Americii Latine ar adopta un sistem parlamentar, performanța lor parlamentară ar fi mai bună decât cea a sistemului parlamentar de adunare, tipic în mare parte pentru Europa continentală în anii '20 şi '30? Mă îndoiesc de acest lucru, întrucât este clar că o mare parte din America Latină nu are, şi este încă departe de a avea, partide „adecvate" sistemului parlamentar. Cazul Braziliei este, în legătură cu aceasta, un exemplu elocvent; şi întrucât Brazilia a ajuns atât de departe încât a supus unui referendum, în 1993, alegerea sistemului parlamentar, cazul merită luat în seamă.

Probabil că nici o țară nu este în prezent atât de anti-partidică, atât în teorie cât şi în practică, ca Brazilia. Politicienii vorbesc despre partidul lor ca despre un *partida de aluguel* (un partid închiriat). Aceştia schimbă frecvent partidul, votează deseori

împotriva liniei parlamentare a partidului de apartenenţă şi refuză orice fel de disciplină de partid, pe motiv că asupra libertăţii de a reprezenta propria circumscripţie nu se poate interveni (vezi Mainwaring, 1991). Cu partide atât de instabile, preşedintele brazilian pluteşte în gol deasupra unui parlament anarhic şi atomizat la maximum. Ne putem aştepta, în baza acestor premise, ca o trecere la sistemul parlamentar să consolideze partidele, şi aceasta deoarece în noul sistem partidelor li s-ar cere să susţină un guvern de derivaţie parlamentară? Aceasta era teza celor care au propus referendumul (care s-a soldat cu un eşec). Dar este vorba despre o aşteptare lipsită de orice susţinere atât prin comparaţie, cât şi din punct de vedere istoric.

În comparaţie cu partidele braziliene, cele germane din perioada de la Weimar erau „partide model"; totuşi fragmentarea lor nu a fost niciodată depăşită, şi comportamentul lor parlamentar între 1919 şi 1933 nu a îmbunătăţit şi nici nu a garantat guvernabilitatea. Nimic nu s-a schimbat ca *modus operandi* sau ca natură a partidelor în timpul celei de-a Treia şi al celei de-a Patra Republici franceze. Durata medie a guvernelor în cei aproape 40 de ani ai celei de-a Treia Republici (1875-1914) a fost de nouă luni. Şi aceeaşi durată medie se regăseşte în Italia prefascistă. Ideea este, aşadar, că fortificarea şi disciplinarea partidelor (în alegerile parlamentare) nu au fost niciodată o reacţie, un *feedback* al guvernării parlamentare. Dacă un sistem este de adunare, atomizat, indisciplinat, magmatic, acesta va rămâne aşa cum e în virtutea inerţiei. Nu îmi vine în minte nici un sistem de partid care să fi evoluat într-un veritabil „sistem" de partide de masă organizate pe baza unui program *endogen* (intern) al parlamentului. Metamorfoza de la un sistem de partide nestructurat la unul structurat a fost mereu impulsionată de asalturi şi contaminări *exogene*. Partidele de notabili şi de opinie fie au dispărut, fie şi-au schimbat felul de a răspunde la provocarea partidelor de masă de

producție externă (și în mare măsură antisistem), caracterizate de legături ideologice puternice și de fervoare ideologică.

Toate elementele enumerate mai sus sunt absente în mod remarcabil în Brazilia. Mai mult, crezul și retorica anti-partid (și, odată cu ele, o legislație electorală tipică anti-partid) care se răspândesc în țară dau naștere unor tipuri de partide „de factură parlamentaristă", nu numai nesigure, dar și de neconceput. Ideea este, așadar, că actuala cultură și tradiție politice braziliene dezvoltă partide *incompatibile cu parlamentarismul*. Convingerea că în anumite circumstanțe o experiență parlamentară poate duce Brazilia departe de haos, către un anumit tip de guvernare parlamentară eficientă este, după părerea mea, un pariu pierdut.

Pe de altă parte, există în America Latină trei țări mari care ar putea suporta – în termenii sistemului lor de partide – o trecere la parlamentarism, și anume Chile, Argentina și Venezuela. Aranjamentul multipartidic din Chile este asemănător cu cele europene. Cu toate acestea, Chile are și un trecut de „pluralism polarizat", de puternică polarizare cuplată cu o puternică fragmentare partidică. Pe un asemenea fundal, ar fi înțelept pentru Chile să adopte un sistem parlamentar? Mă îndoiesc. Dacă chilienii ar trebui să decidă să abandoneze sistemul prezidențial, ar trebui să opteze, după părerea mea, pentru o soluție semiprezidențială, nu pentru una parlamentară.

Argentina este în schimb un sistem prezidențial bipartidic care se sprijină parțial pe majorități nedivizate[20]. Ar avea de câștigat Argentina, ipotetic vorbind, dintr-o transformare parlamentară? Repet: mă îndoiesc. Partidele Argentinei sunt mai puțin solide decât s-ar părea. Ceea ce le menține unite și ceea ce produce coalizarea lor este sistemul prezidențial, faptul de a fi nevoite să câștige un premiu indivizibil: președinția[21]. Totuși, un aranjament diferit ar duce, cu o oarecare probabilitate, la o fragmentare partidică de care Argentina nu are nevoie. Rămâne Venezuela, care

părea a fi singura ţară sud-americană capabilă să-şi asume – pe baza celor două partide ale sale, puternice şi disciplinate – riscul unui experiment parlamentar. Dar soliditatea bipartidismului din Venezuela s-a destrămat în mod neprevăzut[22]. Aşadar, sunt nevoit să concluzionez cu ideea că varietatea parlamentarismului care s-ar dezvolta în America Latină ar fi, cel mai probabil, varianta parlamentului-adunare în cea mai proastă manifestare a sa[23].

Faptul că sistemele prezidenţiale funcţionează prost – după cum comentează Linz (1990, 52) – în ţări cu profunde fracturi şi cu un sistem fragmentat de partide este foarte adevărat. Dar ar putea funcţiona mai bine, în aceleaşi condiţii, sub forme parlamentare? *Ceteris paribus* susţin de-a dreptul că nu.

Note la Capitolul V

[1] Preşedintele irlandez are într-adevăr puţină putere, în timp ce preşedinţii din Austria şi din Islanda dispun de prerogative de putere semnificative, care rămân însă literă moartă (din motive pe care le voi explica *infra*, cap. VII, secţiunea VII.2.). Aici ideea este doar că, în timp ce o alegere populară directă stabileşte fără îndoială o legitimitate independentă, acest factor nu este, de la sine, decisiv.

[2] Duverger le clasifică drept semiprezidenţiale. Categorisirea lui Duverger este, totuşi, una pur legalistă, după cum el însuşi recunoaşte: „Conceptul unei forme de guvernare semiprezidenţială [...] este definit numai din conţinutul constituţiei" (1980, 166). Mai departe voi susţine că şi această clasificare este aberantă şi inadmisibilă (*infra*, cap. VII, secţiunile VII.2. şi VII.3.).

[3] De aceea, a vorbi în aceste situaţii de Chile (între 1891 şi 1925) şi de Peru ca sisteme cvasi-parlamentare este o clasificare greşită, care duce la grave neînţelegeri. Un discurs similar este susţinut astăzi în legătură cu Uruguay, dar, din nou, fără fundament (sau cel puţin aşa susţin eu *infra*, nota 11).

[4] Pentru alte definiţii şi pentru o dezbatere, vezi Shugart şi Carey

(1992, 18-22). Definiția dată de mine omite cel de-al patrulea criteriu al acestora, conform căruia „președintele are o oarecare autoritate legislativă garantată din punct de vedere constituțional". Pentru mine acest lucru este prea vag pentru a constitui un criteriu. Dar nu este nici o pagubă dacă, *ad abundantiam*, acest criteriu este adăugat celor trei pe care le propun.

[5] Țările în discuție sunt enumerate în tabelul făcut de mine, XI.1. (*infra*, p.238). Enumerarea vizează țările foarte mici și chiar „sistemele fluide" (pentru motivele explicate în Sartori, 1976, cap. 8). Este încă prea devreme pentru a include în analiză țările Europei de Est și ale fostei Uniuni Sovietice. Și voi lăsa deoparte și Mexicul, un caz într-adevăr unic, pe care îl voi trata mai încolo (*infra*, cap. IX și XI).

[6] După socotelile lui Mainwaring (1993, 204-207), din 1967 au existat în lume 31 de democrații neîntrerupte; iar dintre acestea doar patru (Columbia, Costa Rica, Statele Unite și Venezuela) au sisteme prezidențiale. După socotelile lui Riggs (1993, 219-220), „dintre 76 sisteme politice deschise, 33 erau în regim prezidențial [...] Rata lor de eșec a fost mult mai mare decât aceea a sistemelor parlamentare: 91 % (30 cazuri) pentru cele dintâi, față de 31 % (13 cazuri) pentru cele din urmă". Dar se înțelege că aceste statistici nu pot proba prea multe fără o interpretare.

[7] Această afirmație este mai precisă decât „independența mutuală", având în vedere că președinția și Congresul nu sunt reciproc independente sub toate aspectele.

[8] Las deoparte problema validității rezultatelor lui Mayhew. Este extrem de greu să evaluăm din punct de vedere calitativ o producție legislativă; iar Mayhew nu ia în calcul omisiunile și, prin urmare, toate acele proiecte care nici măcar nu sunt cuprinse în agendă atunci când se știe din start că nu au nici o șansă de aprobare. Pe lângă acestea, într-o guvernare divizată se încheie acorduri într-un fel, iar într-o guvernare unită, în altul. Pentru toate aceste aprecieri, și pentru altele în plus, consider probele lui Mayhew deloc sau puțin relevante. Dar dacă Mayhew ar avea dreptate, argumentul meu ar fi neîntemeiat.

[9] Linia de delimitare este aici cea în funcție de care un președinte poate negocia acorduri cu lideri (de partid) ai Congresului care sunt apoi în măsură să asigure voturile pe care le promit sau în funcție de care acordurile trebuie negociate doar cu membrii Congresului unul câte unul.

[10] Cu toate acestea, în 1992 şi în 1993 Venezuela (care era, nu doar ca durată, dar şi în termenii bogăţiei economice, una dintre cele mai „solide" democraţii latino-americane) s-a confruntat – spre uimirea tuturor – cu două tentative de lovitură militară; iar Peru a funcţionat cu un guvern neconstituţional timp de circa 18 luni. De fapt, preşedintele Fujimori a înfăptuit în aprilie 1992 o *autogolpe*, o autolovitură, şi a guvernat prin puteri de urgenţă şi cu sprijinul militarilor până a câştigat, în 31 octombrie 1993, un referendum pentru o nouă constituţie (care îi permite, printre altele, să fie reales), schiţată de un Congres ales în mod dubios în noiembrie 1992. De fapt, a fost mai apoi reales în mod triumfal în 1995.

[11] Uruguay a înregistrat oscilaţii constituţionale neobişnuite între „sistemul cvasi-prezidenţial" (1830, 1934, 1942, 1966) şi cel neprezidenţial (1918,1952), dar eu consider sistemul său actual ca fiind unul prezidenţial. Faptul că parlamentul poate cenzura miniştrii şi că preşedintele are puterea de a dizolva parlamentul reprezintă devieri de la modelul Statelor Unite; dar sunt devieri care nu contrazic criteriile definitorii date de mine prezidenţialismului (*supra*, secţiunea V.1.) şi care nu le afectează substanţa.

[12] Ecuadorul se confruntă cu o criză aproape permanentă; Bolivia a suferit, între 1952 şi 1982, circa 17 lovituri de stat militare; Honduras şi Guatemala continuă să fie sub controlul forţelor armate, iar Republica Dominicană oscilează mereu între dictatura propriu-zisă şi *dictablanda*.

[13] Doamna Aquino a ajuns la putere în 1986 doar pentru că „puterea poporului" de pe străzile din Manila (şi puterea de persuasiune a Statelor Unite) l-a forţat pe Marcos să fugă. Alegerea preşedintelui Ramos în 1992 a fost deci primul transfer liber şi normal de putere în 26 de ani.

[14] Această temă va fi analizată şi discutată *infra*, cap. XI, secţiunea XI.2., având în vedere că trebuie să mai stabilesc modul în care prezidenţialismul se raportează la unele situaţii de multipartidism şi/sau de atomizare a partidelor.

[15] Toate aceste subiecte sunt tratate în detaliu *infra*, cap. X.

[16] De exemplu, constituţia din Chile din 1989 încredinţează preşedintelui puterea de a dizolva Camera Deputaţilor (articolul 32, secţ. 5). De vreme ce am mai discutat (*supra*, secţiunea V.2.) asupra felului în care această „anomalie" afectează principiul divizării puterii, aici

subliniez doar că întărirea prerogativelor prezidențiale necesită preocupări legitime.

[17] Această stare de spirit este evidentă, de exemplu, în propunerea făcută în Venezuela de a supune președinții revocării populare.

[18] În această privință, cazul din Chile al lui Allende este emblematic. După cum rezumă Mainwaring (1993, 208), „în Chile, în 1973, opozanții guvernului Unității Populare se temeau că, permițându-i lui Allende să-și completeze termenul de șase ani (1970-76), ar fi deschis drumul către un socialism autoritar. Allende ar fi pierdut sprijinul majorității parlamentare, iar într-un sistem parlamentar el ar fi fost înlăturat de un vot de neîncredere. În cadrul unui sistem prezidențial, totuși, nu putea fi înlocuit decât prin intermediul unei lovituri de stat". Ideea generală care rezultă așadar este că „în multe cazuri, o lovitură de stat apare ca fiind singurul mijloc de a scăpa de un președinte incompetent sau nepopular".

[19] Linz este de acord și cu critica lui Lijphart conform căreia prezidențialismul este contaminat de o propensiune majoritară. Dar aceasta este o problemă discutabilă și, cu siguranță, nu subscriu obsesiei anti-majoritare a lui Lijphart (*supra*, cap. IV, secțiunea IV.4.). După părerea mea, politica proporțională poate fi la fel de dăunătoare ca și cea majoritară.

[20] Președintele Alfonsin avea între 1983-87 o majoritate neînsemnată în Camera Deputaților, dar nu în Senat; iar președintele Menem a avut, din 1989 până în 1999, o majoritate în Senat, dar nu și (fără ajutor) în Camera Inferioară. Aceasta nu este, așadar, o situație clară de majoritate nedivizată. Istoric vorbind, și lăsând deoparte perioadele guvernării Peron, numai președintele Frondizi (1958-62) a avut o majoritate în ambele camere ale Congresului.

[21] Partidele radical și peronist au o tradiție „de centru"; chiar și așa, uneori partidul peronist abandonează și, de fapt, răstoarnă doctrina fondatorului său, ba, mai mult, factorul prezidențial dobândește mai multă greutate. Dar nu afirm prin aceasta că premiul prezidențial ar fi o condiție suficientă – în Argentina sau oriunde în altă parte – pentru un sistem bipartidic care se fondează, de fapt, pe trei partide: pe de o parte, partidul justițiar al lui Menem, iar pe de alta alianța între radicali și Frepaso (o grupare de stânga a peronezilor).

[22] Referirea se face la alegerile prezidenţiale din decembrie 1993, câştigate de independentul Caldera cu sprijinul a 17 grupuri politice şi împotriva celor două partide – social-democraţii din Acţiunea Democratică şi social-creştinii din COPEI – care fuseseră într-o manieră solidă la putere încă din 1958. Mai trebuie adăugat faptul că, datorită voturilor, Caldera a rezultat ca un preşedinte în minoritate şi că guvernul său a fost până acum de o corectitudine constituţională îndoielnică.

[23] Pentru o evaluare a diferitelor sisteme de „instituţionalizare" (sau nu) a partidelor din America Latină, vezi Mainwaring şi Scully (sub îngrijirea lor, 1994, în special cap. 1).

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VI

Sistemele parlamentare

VI.1. Tipurile de parlamentarism

Sistemele parlamentare îşi datorează numele principiului lor de bază, şi anume: parlamentul este suveran. Astfel, sistemele parlamentare nu permit o separare a puterii între parlament şi guvern: ele se bazează în totalitate pe împărţirea (*condivisione*) puterii între legislativ şi executiv[1]. În consecinţă, în cadrul tuturor sistemelor pe care le numim parlamentare, guvernele trebuie desemnate, susţinute şi, eventual, lipsite de votul parlamentului. Dar a spune că guvernele depind de parlament nu explică foarte mult. Nu explică, în particular, cum sistemele în chestiune prezintă guverne puternice sau slabe, stabilitate sau instabilitate, eficienţă sau imobilism, pe scurt, rezultate bune, mediocre sau chiar nocive.

Realitatea este că „parlamentarismul" nu denotă o entitate singulară. Prestaţiile atât de diferite ale sistemelor parlamentare se datorează tipurilor diferite de relaţii dintre executiv şi legislativ. De fapt, există cel puţin trei varietăţi ale sistemului parlamentar: la o extremă, sistemul de tip englez, de „premierat" sau de cabinet, în cadrul căruia executivul este cel care prevalează net asupra parlamentului; la cealaltă extremă, sistemul de tip francez (a Treia şi a Patra Republică) al guvernării de adunare (*di governo assembleare*), care face guvernabilitatea cvasi-imposibilă; şi, în

fine, o varietate intermediară de parlamentarism controlat de partide.

Așadar, sistemul parlamentar poate eșua la fel de ușor ca și cel prezidențial. Dacă vrem să susținem că primul este superior, trebuie să precizăm imediat pentru *ce tip de sistem parlamentar* se optează și să avem în vedere ca ieșirea din sistemul prezidențial pur să nu ducă de-a dreptul – de-a lungul unui drum fără rezistență semnificativă – la parlamentarismul pur și, deci, la o guvernare de adunare deficitară.

Voi descrie în secțiunea următoare formele specifice ale parlamentarismului. Dar problema comună în toate tipurile de sistem parlamentar este de a nu avea sau de a interzice partidele fluctuante, adică grupurile parlamentare care transgresează, la vot, liniile de partid. În timp ce în cazul prezidențialismului american indisciplina partidelor poate fi un avantaj, în cazul sistemelor parlamentare indisciplina partidelor este întotdeauna și în mod necesar un inconvenient. Partidele *parliamentary-fit* – cum le-am numit – sunt astfel pentru că sunt partide unite în a susține guvernul (în general, de coaliție) pe care l-au numit.

Înțelegerea sistemului parlamentar necesită, așadar, a pricepe bine cine controlează partidele, în ce mod și ce anume controlează – la rândul lor – partidele. Această analiză nu este deloc ușoară și va lua în considerare în această lucrare diverse aspecte (dar vezi mai ales *infra*, cap. XII, secțiunea XII.2.). Ar trebui să fie clar încă de la început, totuși, că problema care rămâne de rezolvat este dacă „unitatea reală" este partidul sau fracțiunile și facțiunile sale; sau, altfel spus, dacă partidul și subunitățile sale și-au menținut sau și-au pierdut poziția centrală.

VI.2. Puterea împărțită

Sistemele parlamentare sunt toate, spuneam, sisteme bazate pe împărțirea puterii. Dar împărțirea puterii nu se poate fixa atât de precis precum divizarea puterii. Formula este ambiguă, având în vedere că „a împărți" (*condividere*) denotă o stare de difuziune care nu se lasă precizată. Cine împarte ce, cu cine, în ce mod și în ce măsură? Iar variantele unei puteri împărțite pot fi multe. Un mod de a pune ordine în această încurcătură este de a privi la nucleul structurii de autoritate în interiorul căreia un șef al executivului, un prim-ministru, este împuternicit să acționeze. Din acest punct de vedere, șeful guvernului se poate raporta la membrii guvernului său ca:

a) un prim *deasupra inegalilor*;
b) un prim *între inegali*;
c) un prim *între egali*.

Toate trei sunt formule ale unei puteri împărțite în măsura în care toate exclud concentrarea puterii într-o singură persoană, într-un *primus solus*, ca în cazul președintelui american (al cărui guvern este doar cabinetul său privat). Dar sunt formule foarte diferite. Primul ministru englez este ca un *primus* deasupra inegalilor, întrucât este liber să aleagă și să înlocuiască miniștrii, care-i sunt într-adevăr „subordonați"; cancelarul german este mai puțin preeminent, dar este aproape întotdeauna un *primus* printre inegali mai degrabă decât printre egali; în timp ce un prim-ministru într-un sistem parlamentar obișnuit este un *primus inter pares*, între egali, și prin urmare nici măcar atât de *primus*. Bineînțeles că se poate discuta asupra nuanțelor. Cu toate acestea, criteriul care întemeiază cele trei formule este suficient de precis.

Un prim *deasupra inegalilor* este un șef executiv care este și lider de partid, care cu greu poate fi subminat de un vot al parlamentarilor săi și care numește și înlocuiește după bunul-plac

miniştrii cabinetului său. Astfel, acest „prim" guvernează asupra propriilor miniştri. Un prim *între inegali* poate chiar să nu fie oficial liderul partidului, dar rămâne în funcţie, de regulă, chiar şi atunci când se schimbă membrii cabinetului său. Astfel, acest „prim" poate demite propriii miniştri, dar nu poate fi înlocuit din funcţie de către aceştia. În fine, un prim *între egali* este un prim-ministru care cade odată cu cabinetul său, care de regulă trebuie să îmbarce în echipa guvernamentală miniştrii „impuşi" şi care nu prea are control asupra echipei (descrisă mai bine ca o non-echipă ai cărei intangibili joacă propriul lor joc).

Ideea semnificativă este aceea că formulările în chestiune trasează o grilă de acorduri de putere care transcende (şi în această privinţă infirmă) dihotomia prezidenţialism-parlamentarism. În primul rând, grila evidenţiază faptul că un prim-ministru englez poate fi mult mai eficace şi „decizionist" decât un preşedinte american[2]. Totuşi, formula prezidenţială *primus solus* nu poate fi creditată cu nici un merit prevalent de guvernare. Mai mult, grila sugerează că nu există nici un avantaj net în a substitui un *primus solus*, un preşedinte, cu un *primus inter pares*. Într-adevăr, un prim-ministru care nu îşi poate controla miniştrii (pentru că nu îi poate concedia) şi care nu are nici mână liberă în a-i alege domneşte dar nu guvernează: nu este în mod real la comandă. De aici rezultă că formulele de împărţire a puterii care promit guvernabilitatea sunt 1) primul deasupra inegalilor şi 2) primul între inegali. Ceea ce echivalează cu a spune despre cazurile funcţionale ale guvernării parlamentare că sunt sistemele fondate pe *premiership*, a căror varietate merge din Anglia până în Germania. Acest lucru nu înseamnă că toate celelalte forme de parlamentarism sunt nefuncţionale. În următoarele două paragrafe vom explora, aşadar, condiţiile care explică şi susţin funcţionarea tuturor sistemelor parlamentare care dau rezultate.

VI.3. Sistemele tip *premiership*

Sistemul fondat pe *premiership* sau pe aşa-numita guvernare de cabinet este ilustrat cel mai bine de sistemul englez de guvernare[3]. După cum se ştie, sistemul englez de premierat presupune un guvern monopartidic (s-ar destrăma repede cu guverne de coaliţie), care la rândul său presupune un sistem electoral uninominal care produce un sistem bipartidic. De observat, în plus, că guvernul unui *singur* partid este cel care comportă disciplina rigidă de partid ce caracterizează Westminster-ul, întrucât în această poziţie a vota împotriva propriului guvern ar însemna să faci puterea cadou partidului de opoziţie[4].

Cele spuse mai sus indică faptul că sistemul englez de guvernare se bazează pe trei condiţii majore, care se construiesc una pe cealaltă în această ordine: 1) alegeri cu votul majoritar simplu, 2) bipartidism, 3) partide extrem de disciplinate[5]. Aceasta implică faptul că, dacă prima condiţie este modificată, va urma un efect de domino; o problemă care pare să le scape specialiştilor şi politicienilor englezi, care sunt pentru adoptarea unui oarecare tip de sistem proporţional şi, în orice caz, pentru respingerea sistemului uninominal.

Dacă sistemul englez *premiership* poate fi distrus cu uşurinţă, în schimb, şi dimpotrivă, el nu poate fi obţinut cu uşurinţă. Amintesc, în această privinţă, că în conformitate cu legile mele despre efectele sistemelor electorale (*supra*, cap. III, secţiunile III.3. şi III.4.), alegerile majoritare nu pot produce un sistem bipartidic, cu excepţia cazului în care electoratele incoercibile ale partidelor terţe se întâmplă să fie dispersate pe teritoriul naţional la niveluri submajoritare; o condiţie dificil de găsit pentru cei care pornesc de la proporţională. De aceea, fiecare ţară care adoptă un sistem uninominal cu argumentul că îi va urma un sistem de guvernare *premiership* poate fi serios dezamăgită.

Trebuie amintit, în plus, că sistemul învingătorul-ia-totul nu este recomandabil atunci când un sistem politic este polarizat sau caracterizat de o cultură politică eterogenă (*supra*, cap. IV, secțiunea IV.2.).

Continuând, în timp ce Regatul Unit și țările modelate după sistemul englez ilustrează cazul forte al parlamentarismului fondat pe premierat, Germania reprezintă cazul slab sau mai slab din această categorie. Republica federală de la Bonn nu a avut niciodată un sistem bipartidic (chiar și socotind, așa cum fac, CDU și CSU bavareză ca un singur partid) și a experimentat doar pentru scurt timp guvernul monopartidic. Germania a fost, însă, un sistem tripartidic (sau de două partide și jumătate), și aproape întotdeauna s-a confruntat cu guverne de coaliție dualiste și nu s-a angajat într-un sistem electoral majoritar. Mai mult, cancelarul german este ales în și de parlament și nu este în sens formal – în mod legal formal – liderul partidului său. Chiar și așa, *Kanzlerdemokratia*, practica de guvernare centrată pe cancelar, poate fi foarte bine clasificată printre sistemele *premiership*.

Sugerează diferențele dintre reglementările engleză și germană concluzia că un sistem de premierat nu se bazează în mod necesar pe principiul *leadership*? Da și nu, aș spune. Ideea este că partidele germane indică electoratului, în timpul alegerilor, propriul candidat pentru postul de cancelar (încălcând din aceste motive, sau cel puțin slăbind, principiul parlamentar). Dar acest lucru nu reprezintă o descoperire generalizabilă. Predesemnarea electorală a primului ministru funcționează și are sens într-un sistem de partide (de două sau de două partide și jumătate) care admite doar doi candidați credibili; dar are puțin sens în cadrul sistemelor multipartidice care solicită coaliții mai extinse (de mai mult de două partide) și nu are nici un sens când guvernele de coaliție (post-electorale) cuprind partide cu forțe relativ egale. În aceste condiții, primul ministru este neapărat parte integrantă a

negocierilor coaliției, și nu poate fi „promis" dinainte și pe nevăzute. Punctul următor este acesta: nu trebuie confundată predesemnarea electorală a prim-miniștrilor cu propunerea total diferită a alegerii populare directe a primului ministru (o propunere chiar adoptată în Israel și luată în calcul în Italia, Japonia și Olanda)[6].

Cum a luat naștere premieratul în stil german? Factorii și motivele care explică *Kanzlerdemokratia* sunt, după părerea mea, 1) scoaterea în afara legii a partidelor anti-sistem, 2) pragul electoral (*Sperrklausel*), 3) așa-zisul vot de neîncredere constructiv; și totul în această ordine. Încep prin a explica de ce primul motiv este în mod efectiv „primul".

Mulți reținc că sistemul tripartidic german rezultă din clauza de excludere de 5 % (*Sperrklausel*), în combinație cu un sistem electoral mixt (jumătate majoritar). Toate astea sunt greșite. Sistemul electoral german produce o reprezentare proporțională aproape pură (*supra*, cap. II, secțiunea II.2.), și este puțin probabil că un prag de 5 % este îndeajuns pentru a reduce, atât în Germania cât și oriunde în altă parte, formatul oricărui sistem de partide la trei. Astfel, originea sistemului politic german nu se găsește în sistemul electoral, ci în faptul că „dezvoltarea normală" a sistemului de partide a fost alterată de decizii juridice. Curtea Constituțională din Karlsruhe a scos în afara legii în 1953 partidul neonazist socialist al Reich-ului și în 1956 partidul comunist; și dacă nu s-ar fi întâmplat astfel, sistemul tripartidic german nu ar fi existat. În toate acestea, legile electorale și structurile constituționale nu au avut nici o incidență. Pe de altă parte, sentințele de la Karlsruhe au fost în mod special „circumstanțiale": aparțineau climatului anilor '50 și, mai presus de toate, contextului specific (amintirile naziste și amenințarea sovietică la granițe) care le justifica. Sentințe analoage s-ar putea repeta în cadrul democrațiilor din zilele noastre? Mă îndoiesc.

Așadar, scoaterea în afara legii a partidelor anti-sistem este pe primul plan în sensul că este decisivă, ceea ce conferă celorlalți doi factori o influență pe care nu o au de la sine. S-a vorbit deja destul despre *Sperrklausel*. Trebuie să ne oprim însă asupra celui de-al treilea factor – votul de neîncredere constructiv –, care este și elementul specific constituțional al *Kanzlerdemokratie*. În *Bundestag* un cancelar nu poate fi destituit printr-un vot parlamentar de neîncredere decât dacă, și când, a fost numit succesorul său. Chiar dacă această dispoziție constituțională nu reprezintă un obstacol insurmontabil, nu trebuie să i se subevalueze eficacitatea, având în vedere că e mult mai ușor să reunești o majoritate negativă, o majoritate care pur și simplu răstoarnă un guvern, decât să aduni o majoritate pozitivă care să fie de acord, de asemenea, asupra noului cancelar[7].

S-a observat la început – comparând modalitatea engleză cu cea germană de a stabili un sistem *premiership* – că *leadership*-ul german are fundamente mai slabe decât cel englez. Dar trebuie observat acum că o asemenea slăbiciune este corectată de votul de neîncredere constructiv. Iar o întărire ulterioară a sistemului de premierat german rezultă din faptul că parlamentul numește doar cancelarul, nu – ca în majoritatea sistemelor parlamentare – întregul guvern. O procedură care stabilește de la sine în mod ferm preeminența premierului în guvern, așadar faptul că el este, cum spuneam, un prim *între inegali*.

Putem acum să discutăm despre modelul care ar fi mai ușor de imitat. În țările nemulțumite de democrația lor parlamentară și care caută să o corecteze, părerea care predomină este că modelul german ar fi mai accesibil, că s-ar preta mai bine unei preluări relativ simple. Dar analiza mea duce la o altă concluzie. Sistemul englez este în linii mari modelat de constituție, cel german este în linii mari rezultatul împrejurărilor; și, cu siguranță, structurile se pretează mai bine la reproducere decât împrejurările (în sensul de-abia

explicat). Dacă optăm pentru modelul Westminster, tot ceea ce trebuie să facem este să adoptăm un sistem electoral în măsură să reducă numărul partidelor la două; după care, restul aranjamentului urmează în mare parte de la sine.

Ce trebuie să facem dacă, în schimb, optăm pentru modelul german? Ştim deja că adoptarea *Sperrklausel* nu ar rezolva nimic, nici măcar nu ar reduce sistemul de partide la formatul care permite dezvoltarea unui sistem *premiership*. Atunci, ce altceva? Dacă nu putem conta pe chirurgia unei Curţi Constituţionale, putem să renunţăm cu siguranţă la reprezentarea proporţională şi să trecem la un sistem electoral majoritar. Dacă este aşa, oricum suntem deja pe cel mai dureros itinerar englez şi ne-am îndepărtat de cel (nedureros) german.

Adaug, ca o notă de avertizare, că sistemul de partide german, aşa cum l-am cunoscut până la jumătatea anilor '90, poate fi foarte bine în schimbare[8]. Să spunem că unificarea Germaniilor occidentală şi orientală a făcut să crească, de-a lungul timpului, formatul partidic al ţării la patru-cinci partide. Ar mai putea funcţiona, în aceste împrejurări, democraţia cancelarială? Probabil că nu. Deoarece puterea cancelarului nu trece dincolo de partidul său. Această delimitare este fără consecinţă până într-acolo încât cel de-al doilea aliat al coaliţiilor germane, partidul liberal, este de 6 până la 7 ori mai mic. Cu această proporţie, partidul liberal nu poate nici să aspire la postul de cancelar, nici să condiţioneze alegerea acestuia; poate provoca doar căderea unui guvern de coaliţie dominat fie de socialişti, fie de creştin-democraţi. Dar să presupunem că alte două partide devin relevante şi, mai ales, că viitoarele coaliţii ar trebui să includă cel puţin trei partide de o forţă aproape egală sau mai puţin inegală. În aceste condiţii, sistemul german de *premiership* devine inoperant, mai ales că stâlpii săi de susţinere rămaşi – alegerea „solitară" în parlament şi votul de neîncredere constructiv – probabil nu ar fi suficienţi pentru a-l sprijini.

VI.4. Parlamentarismul care funcționează

Faptul că sistemele de premierat nu pot fi reproduse cu ușurință duce oare la concluzia că „sistemul parlamentar care funcționează" este și va rămâne un eveniment rar? Nu. Cu referire la capacitatea de guvernare, „a funcționa" se ramifică în două semnificații, și anume guvernare eficientă și/sau guvernare stabilă; iar această distincție admite trei combinații, mai exact o guvernare care este: 1) atât eficientă, cât și stabilă, 2) stabilă și poate eficientă, 3) instabilă. Iar această schemă lărgește discursul la „cazuri funcționale" (*working*) care se extind dincolo de modelul englez și de experiența germană.

Prima combinație include sistemele *premiership*, dar și „sistemele cu partid predominant" ale unor țări ca Suedia și Norvegia (pentru lungi perioade de timp încă din anii '30), Japonia (între 1954 și 1993) și Spania (din 1982 până astăzi), care pot să nu aibă structuri de *premiership*, nici un format de două-trei partide, dar care totuși au sau au avut un guvern monopartidic (al aceluiași partid) în mod neîntrerupt pe perioade care se întind de la circa zece la circa patruzeci de ani; iar aceasta pur și simplu pentru că un singur partid obține, în cadrul legislaturilor consecutive, majoritatea absolută a locurilor[9]. Sistemele cu partid predominant generează, de aceea, stabilitate și capacități de eficiență implicite în toate guvernele monopartidice, chiar dacă în acest *pattern* nu s-a specificat dacă durata și eficiența nu sunt un rezultat corelat (pozitiv), întrucât țărilor fără alternanță le lipsesc stimulii produși de rotația la guvernare.

Ideea este că ceea ce nu se poate realiza pe baza principiului *leadership*-ului se poate realiza printr-o structurare particulară a sistemului de partide. Ceea ce echivalează cu a spune că lista democrațiilor parlamentare care funcționează se extinde la cazuri care nu sunt explicate de aranjamente constituționale particulare.

Dincolo de această frontieră mai putem găsi, cu siguranță, țări multipartidice cu guverne de coaliție care se dovedesc stabile și rezonabil de eficiente. Dar este vorba despre „întâmplări fericite" ale unor țări singulare, al căror succes este creditat de politicile și de calitățile unui *leadership* personal, nu de un oarecare gen de structură. Rămân ferm la ideea că o condiție crucială trebuie să fie respectată întotdeauna: ca partidele să fie *parliamentary-fit* și, astfel, suficient de controlabile și de controlate.

Se poate trage o concluzie generală despre cum și de ce democrațiile parlamentare pot funcționa și funcționează? Răspunsul care se desprinde din analiza făcută de noi este că guvernarea parlamentară funcționează (sau funcționează mai bine) atunci când numele său este „folosit incorect", adică atunci când parlamentul *nu* guvernează, atunci când este obligat la tăcere. Altfel spus, sistemul parlamentar care funcționează nu mai este un sistem parlamentar „pur", care să încorporeze pe deplin principiul suveranității parlamentului. Mai degrabă, sistemul parlamentar funcționează atunci când este împiedicat să-și desfășoare capacitățile, atunci când dobândește – am putea spune – o formă semiparlamentară. În mod paradoxal (dar nu foarte), cu cât o guvernare este mai puțin pur parlamentară, cu atât este mai eficientă. Pentru acest efect am creat noțiunea de parlamentarism „raționalizat". Da; dar esența este aceea pe care am numit-o.

VI.5. Guvernarea – adunare parlamentară

Țările care ies dintr-o dictatură pot avea puține alte opțiuni în afară de cea parlamentară. În schimb, pentru cele care sunt nemulțumite de sistemele prezidențiale, alegerea sistemului parlamentar este deschisă; dar tocmai de aceea trebuie înțelese bine riscurile. În plus, apologeții fac sistemului parlamentar o caracterizare întru totul pozitivă. Să vedem un exemplu.

Cei care au fost frustraţi din cauza impasului sistemului american [...] au privit mereu cu nostalgie dincolo de Atlantic. Şi au admirat unitatea funcţională a altor guverne democratice [...]. În democraţiile parlamentare majoritatea legislativă este suverană, iar comitetul acelei majorităţi – cabinetul – îndrumă legislatura şi în acelaşi timp conduce executivul. Puterea este unificată. Responsabilitatea este fixată clar. O disciplină puternică de partid asigură primii miniştrii şi cabinetul lor că sunt în măsură, de regulă, să acţioneze rapid şi decisiv [...] În sistemele parlamentare bipartidice, al căror prototip este Marea Britanie, voturile de neîncredere sunt rare [...]. În sistemele parlamentare multipartidice ale Europei continentale, guvernele sunt de obicei de coaliţie... [dar] atâta timp cât pot rezolva dezacordurile [...] în interiorul cabinetelor lor, acestea sunt tot atât de sigure de sprijinul legislativ pe cât sunt guvernele din Marea Britanie. În cadrul fiecăruia dintre aceste sisteme parlamentare, guvernele pot acţiona. Pot vorbi [...] pe o singură, clară voce[10].

Este limpede că telescopul celui care laudă sistemul parlamentar vede doar Anglia şi se tulbură imediat ce traversează Canalul Mânecii la Dover. Experienţa parlamentară a Europei continentale este amintită doar ca un reflex, nu perfect, al lecţiei din Anglia; iar tipul de adunare (*assembleare*) al parlamentarismului trece neobservat şi nemenţionat. Poate că apologeţii omit sistemul propriu adunării (*assemblearismo*) nu pentru că nu ar şti nimic despre el, ci pentru că îl consideră o deviaţie, o formă degenerată. Dar omisiunea rămâne inacceptabilă. Dacă principiul fondator al tuturor sistemelor parlamentare este acela că parlamentul este suveran, atunci guvernarea de adunare (*governo d'assemblea*) reprezintă descendenţa directă a acelui principiu. Ca să nu mai vorbim de faptul că guvernarea centrată pe adunare reprezintă calea „naturală" a dezvoltării principiului parlamentar; şi, de asemenea, de faptul că acest *assemblearismo* se realizează prin forţa de inerţie.

Prototipul guvernării de adunare este cea de-a Treia Republică franceză, aşa-numita şi adecvat numita „republică a deputaţilor". Iar dacă cea de-a Patra Republică franceză şi Italia republicană l-au evitat, este doar în măsura în care „partitocraţia parlamentară" l-a ţinut în şah. În mod curent, o mare parte din experienţele parlamentare ale regimurilor postcomuniste sunt o varietate a adunării. Şi prevăd că o mare parte a democraţiilor latino-americane – dacă ar fi convinse să-şi abandoneze formele prezidenţiale – ar nimeri exact în *assemblearismo*.

Care sunt caracteristicile acestuia? Le putem desprinde cu uşurinţă şi cu repeziciune din fragmentul citat puţin mai înainte înlocuind aspectele pozitive cu cele negative. În *pattern*-ul adunării 1) cabinetul nu ghidează legislatura; 2) puterea nu este unificată, ci răspândită şi atomizată; 3) responsabilitatea devine ambiguă; 4) disciplina de partid este aproape inexistentă, dacă nu cumva lipseşte cu desăvârşire; 5) prim-miniştrii şi guvernele lor nu sunt în măsură să acţioneze nici cu repeziciune şi nici cu fermitate; 6) rareori coaliţiile îşi rezolvă dezacordurile de ordin intern şi nu au deloc siguranţa sprijinului legislativ; şi 7) guvernele nu pot acţiona şi vorbi aproape deloc pe o singură voce clară.

Problema care rămâne de lămurit este de ce guvernele „de adunare" sunt răsturnate aproape în fiecare an. În definitiv – astfel sună nedumerirea –, chiar şi atunci când guvernele sunt coaliţii, acestea reprezintă totuşi, pentru susţinătorii lor, „guvernul lor". Dar lucrurile nu stau aşa. Pentru că, de cele mai multe ori, un guvern de coaliţie care cade este înlocuit de către un alt guvern de coaliţie al aceloraşi partide. Aşadar, a-ţi ucide propriul guvern nu înseamnă – ca în Anglia – să cedezi guvernarea altora, ci să dai posibilitatea celui care a rămas pe dinafară să devină ministru şi subsecretar. Pentru un parlamentar în aşteptare, instabilitatea cabinetului este un semn de bun augur pentru propria carieră[11]. Chestiunea care se pune, atunci, este dacă instabilitatea guvernelor contează cu adevărat.

VI.6. Stabilitate și eficacitate

Mare parte a literaturii consideră „stabilitatea" ca fiind principalul indicator al unei democrații funcționale. Raționamentul este că dacă un sistem parlamentar obține o guvernare stabilă, atunci obține și una eficace. Invers, guvernele instabile indică niște guverne ineficiente. Dar acest raționament nu mă convinge.

Să începem cu „guvernabilitatea", și astfel cu puterea, eficacitatea sau eficiența în guvernare. Avertismentul preliminar este că aceste noțiuni nu denotă *performances*, realizări reale, ci *capacități structurale*. Prestațiile depind de prestatorii lucrării, la fel cum direcția depinde de cei care îndrumă[12]. Totuși, îndrumătorii au nevoie de căi și, în mod analog, cel care operează are nevoie de structuri care să-i permită să opereze. Așadar, nu putem avea un guvern ferm, care să ia decizii, fără un prim-ministru hotărât; dar chiar și un prim-ministru hotărât nu „rezolvă" nimic dacă mecanismul decizional este blocat și acționează împotriva sa. În al doilea rând, nu trebuie să confundăm „guvernul puternic" cu „guvernul activist". Primul este un guvern care are capacitatea de a realiza politica pe care o urmărește, dar care poate adopta o linie de acțiune non-activă și, prin urmare, poate alege, atunci când crede de cuviință, să rămână pasiv. Diferența între un guvern eficient și un guvern incapabil este aceea că primul poate alege să nu facă un anumit lucru, acolo unde cel de-al doilea nu poate face ceea ce ar vrea să facă. În plus, diferența dintre un guvern eficient și unul activ este că în timp ce primul poate fi eficient în a nu face și a demonta, cel activist este considerat un guvern „care face" (în sensul pozitiv), deoarece pentru el nu există problemă pe care politica să n-o poată rezolva.

Dar chiar dacă facem distincție între eficacitate și activitate, un guvern „puternic" dă de gândit. Atunci când preferăm un guvern eficient presupunem sau subînțelegem că va guverna bine.

Dar dacă ne aşteptăm la sau ne temem de guverne care guvernează prost, atunci cu cât pot guverna mai puţin, cu atât mai bine. Ideea care se desprinde de aici este aceea că un guvern ineficient este cea mai bună apărare pe care o avem împotriva unei proaste guvernări: cu cât eficienţa sa este mai mică, cu atât răul este mai mic.

Nu voi nega că acest argument este fondat; dar nu este decisiv. Chiar şi un guvern ineficient poate fi dăunător, întrucât una dintre caracteristicile principale ale ineficienţei acestuia este de a irosi resursele, de a angaja resurse care nu dau rezultate deosebite, de a merge pur şi simplu pe o cale greşită. Dar mai ales intrăm din ce în ce mai mult într-o lume înspăimântător de complexă şi fragilă, care nu se poate salva „natural" nici ea de ea însăşi. Indiferent dacă ne place sau nu, mâna invizibilă nu se mai poate juca fără asistenţa celei vizibile, a guvernelor care intervin şi se implică. Sunt de acord că nocivitatea unei guvernări proaste poate fi redusă de guvernul ineficient. Dar nu admit că ne putem permite guverne blocate, imobile şi impotente. Guvernul eficient este un risc pe care trebuie să ni-l asumăm, dacă nu dintr-un motiv mai bun, măcar pentru că alternativele sunt mai rele.

Referindu-ne la „stabilitate", întrebarea preliminară este: stabilitatea cui? O *democraţie stabilă* (adică stabilitatea regimului) este una, un *guvern stabil* este cu totul altceva. Şi totuşi, de multe ori transferăm scrisorile de acreditare ale democraţiei stabile asupra guvernului stabil, căzând astfel într-o extrapolare nejustificată. Că democraţia nu ar trebui să cadă este, în mod evident, important. Dar de ce ar trebui să fie important să nu cadă guvernele? Răspunsul care se dă în general este că guvernul stabil „indică" un guvern eficient. Vai de mine, nu. Stabilitatea în cauză ţine doar de *durată*; iar guvernele pot fi în acelaşi timp longevive şi impotente: durata lor nu este în nici un caz un indicator, şi nici măcar cauza eficienţei sau a eficacităţii. În cadrul sistemelor parlamentare care trebuie să formeze guverne de coaliţie, guvernele îşi prelungesc

existența nefăcând nimic. În acest context, puținul pe care guvernele de coaliție îl pot face este făcut de obicei în primele șase luni, în perioada inițială de „lună de miere", în care ele nu pot fi răsturnate în mod decent. După care, câștigând timp, stau liniștite și sunt atente să nu se încline barca. Așadar problema nu ține de longevitate – de cât durează guvernele –, ci de faptul dacă guvernelor le este dată capacitatea de a guverna. Guvernul stabil poate fi o condiție care facilitează, dar nu este cu siguranță o *condiție suficientă* a guvernului eficient.

După ce am afirmat că un guvern poate fi deopotrivă stabil și inactiv, de durată și fără putere, este necesar să admit că durata ajută la înfăptuirea politicilor. Dar cu cât susținem mai mult că guvernul stabil este o condiție necesară (deși nu și suficientă) a unui guvern eficient, cu atât mai mult trebuie să ne așteptăm ca un guvern stabil să fie într-adevăr astfel încât să indice un *același* guvern care să dureze. Ni se explică, în schimb, că guvernele instabile pot fi stabile sub nume false și că instabilitatea este doar „aparentă" atunci când realitatea subzistentă este de o continuitate substanțială. Argumentul devine următorul: guvernele instabile (de scurtă durată) sunt tot atât de bune ca cele stabile, dacă personalul politic care este rotit în funcții rămâne *grosso modo* același. Dar nu sunt de acord.

Dacă stabilitatea guvernului este – după cum am susținut – o preocupare rău direcționată, rezultă că noțiunea de „stabilitate a personalului" (în guvern) este, din aceleași motive, un remediu fictiv. Și aș adăuga că, dacă subscriem acestei teze, înrăutățim lucrurile. Onorabilul Eternitate a fost, descoperim, de șapte ori prim-ministru și a ocupat cu alte ocazii sau cu întreruperi poziții ministeriale timp de 40 de ani, ca ministru de externe, al apărării, al educației, de interne și altele. Din fericire pentru el, stabilitatea sa personală în guvern este indubitabilă. Dar în ce fel această stabilitate a sa este funcțională? Adică, în ce fel servește

sistemului? În nici un fel, aş spune. De fapt, renunţând de fiecare dată la toate competenţele pe care le-a dobândit în parcursul său, onorabilul Eternitate sădeşte în fiecare loc discontinuitatea (nu continuitatea) constantei sale incompetenţe. Iar motivul care face din onorabilul Eternitate un ministru peren al oricărui minister este chiar faptul că rezistenţa sa la putere nu are nici o legătură cu calitatea prestaţiilor sale în funcţie (nici cu inteligenţa sa înnăscută), ci depinde – şi el o ştie bine – de puterea sa în partid şi de iscusinţa cu care se descurcă între facţiunile partidului său. Iar dacă „stabilitatea substanţială" este suportul acestui fenomen, atunci este mai bine să se piardă decât să fie obţinută.

VI.7. Alegerea directă a premierului

Până acum am discutat despre durată ca despre o problemă rău formulată şi o prioritate deviantă. Lucrurile se înrăutăţesc atunci când durata devine o obsesie care se traduce în propunerea deja menţionată (*supra*, secţiunea VI.3.) a alegerii directe, populare, a primului ministru pe întreaga durată a unei legislaturi. Având în vedere că propunerea nu se preocupă – în formulările uzuale – de cum să-i asigure acestui prim-ministru stabil un sprijin parlamentar la fel de sigur şi de durabil, este clar că aici durata devine un fetiş. Ce-ar fi să alegem un general fără să-i dăm soldaţi şi să fim siguri că el va câştiga bătăliile datorită faptului că nu poate fi demis din funcţie? Mi se pare fără sens.

Astăzi singura ţară care a adoptat alegerea directă a primului ministru (pe patru ani), introducând-o în 1992 în cadrul legii sale fundamentale, este Israelul. Sistemul israelian nu prevede o eventuală majoritate a primului ministru (această problemă este cu totul în afara discuţiei); îi conferă pur şi simplu puterea de dizolvare a parlamentului[13]. Dar este vorba doar despre semnul

autorităţii şi despre renunţarea la agresiune în scurt timp, întrucât un premier care trimite acasă Knesset-ul se concediază pe el însuşi, şi orice dizolvare a parlamentului implică şi propria sa cădere. Acum, o ţară mică cu o populaţie de ordinul a cinci milioane (mai puţin decât oraşul New York) poate, probabil, suporta alegeri continue. Dar chiar şi aşa, nu există nici o garanţie şi nici măcar probabilitatea că realegerea unui parlament va produce un parlament util sau semnificativ diferit; în timp ce este sigur că o ţară cuprinsă de febra endemică a alegerilor este, de fapt, într-o continuă politică electorală şi va produce o politică proastă. De altfel, şi pe de altă parte, de ce ar trebui ca un parlament să decidă demiterea primului ministru? Poate în schimb să decidă să-l fiarbă la foc mic, să-i acorde încrederea pentru ca mai apoi, în aulă, să-i arunce legislaţia peste bord.

Unul dintre fondatorii acestei reforme, Bogdanor, scrie: „Alegerea directă a primului ministru va conferi Israelului un sistem de guvernare puternic, asemănător cu cel al celei de-a Cincea Republici franceze" (în Sprinzak şi Diamond 1993, 97). Dar, după cum vom vedea în următorul capitol, aceasta e o eroare. Sistemul semiprezidenţial francez este caracterizat de prezenţa unui prim-ministru care dispune întotdeauna de o majoritate parlamentară (şi care este schimbat dacă această majoritate se schimbă). Pe de altă parte, primul ministru ales direct nu poate fi schimbat şi rămâne captiv în susţinerea sau nesusţinerea pe care electoratul deja i-a acordat-o. Bogdanor afirmă că premierul ales direct ar trebui să fie desemnat înainte de alegerea parlamentului, în aşa fel încât electoratul să ştie cum să voteze dacă doreşte să aleagă o majoritate care să-l susţină pe primul ministru (*op. cit.*, 98-99). Această afirmaţie nu este deloc convingătoare. Alegătorii americani nu creează o guvernare divizată pentru că votează orbeşte, fără să ştie cine ar putea fi ales preşedinte, ci îşi divizează votul în mod deliberat. Pe de altă parte, şi mai ales, probabilităţile

ca în țări fragmentate ca Israelul, Italia și Olanda un efect al succesului marginal să conducă partidul primului ministru (ales) la niveluri de majoritate absolută sunt derizorii[14].

Trebuie să fiu în dezacord și cu subevaluarea de către Bogdanor a dificultăților create de o majoritate divizată. Guvernele minoritare sunt frecvente în sistemele parlamentare (sunt aproape o regulă în Danemarca)[15], dar acestea rezultă din și se sprijină pe negocierile cu majoritățile parlamentare mai mult sau mai puțin variabile care, de fapt, le mențin în funcție. Așadar, orice analogie cu guvernele parlamentare minoritare devine nesemnificativă atunci când se face referire la un premier fără majoritate (în minoritate) care nu poate fi nici negociat, nici schimbat. A susține, de aceea, că un Knesset controlat de opoziție ar implica pur și simplu „controlarea puterii primului ministru" (*op. cit.*, 99) înseamnă, în puține cuvinte, o minimalizare extraordinară[16].

Nu este greșit doar să-l asimilăm pe primul ministru ales direct cu acordul semiprezidențial de tip francez; este de asemenea o eroare să-l asimilăm prezidențialismului[17]. Am lămurit deja că alegerea directă a președintelui nu este suficientă pentru a crea un sistem prezidențial (*supra*, cap. V, secțiunea V.1.). Mai mult, primul ministru „al poporului" este aproape întotdeauna supus voturilor parlamentare de încredere sau de neîncredere; principala sa resursă de putere este aceea tipică sistemelor parlamentare, și anume dizolvarea legislativului; și în timp ce președinții dispun de regulă de putere de veto și chiar de puteri extraordinare și de urgență, tot acest arsenal este în detrimentul primului ministru ales „direct". Unica analogie între premier și președinții aleși direct rezidă într-un defect comun, mai precis, în rigiditatea sarcinii. Un președinte care devine extrem de nepopular sau care se dovedește a fi dezastruos de incompetent sau care abuzează în mod primejdios de propriile puteri nu poate fi substituit (*impeachment* parțial) pe toată durata mandatului său. Primul ministru ales direct guvernează

ameninţând să dizolve parlamentul sau introduce aceeaşi rigiditate a prezidenţialismului într-un sistem neprezidenţial, adică într-un sistem care nu-l solicită.

Astfel, alegerea directă a premierului nu este un *Ersatz*, un surogat al unui acord prezidenţial. Dacă se doreşte trecerea la prezidenţialism, atunci trebuie să se proiecteze din nou întregul sistem. În schimb, a insera într-un sistem parlamentar un premier de neclintit, ales în mod direct, este ca şi cum am pune o piatră la motor. Dacă acel motor nu se strică, înseamnă că este un motor ieşit din comun.

Note la Capitolul VI

[1] De observat că împărţirea puterii nu înseamnă că sistemele parlamentare ar fi sisteme de „dependenţă reciprocă" între parlament şi guvern. Presupoziţia că parlamentul este suveran exclude o dependenţă reciprocă, adică o interdependenţă reală între legislativ şi executiv. Puterea de a dizolva parlamentul nu poate fi echivalată cu puterea parlamentului asupra guvernului. Prima reprezintă o posibilitate sporadică, cea de-a doua este un control continuu asupra fiecărui act legislativ. În plus, puterea de dizolvare este în general (în Anglia, parţial) o prerogativă a şefului statului, nu a primului ministru.

[2] După calculele lui Polsby (1993, 31), „în ultimii doi ani ai mandatului, preşedinţii republicani Eisenhower, Nixon, Ford, Reagan şi Bush au fost nevoiţi toţi să încheie acorduri cu un Congres dominat de democraţi şi toţi obţineau, când cereau, aproximativ o dată din două încercări [...] În perioada iniţială a mandatului lor aceştia reuşeau să obţină aprobarea a două din trei încercări, ba chiar mai mult". Chiar şi aşa, nici un prim-ministru englez nu şi-a văzut vreodată proiectele de lege zădărnicite în parlament într-o măsură măcar parţial comparabilă.

[3] Folosesc cele două expresii în mod interşanjabil, chiar dacă este evident că „sistemul *premiership*" sugerează o puternică preeminenţă, în timp ce „sistemul de cabinet" subliniază aspectul colegial. De curând conservatorii au accentuat configuraţia *premiership*-ului, în timp ce în

1981 dispozițiile statutare ale Partidului Laburist au redus puterea liderului, impunându-i să includă în cabinet guvernul din umbră din perioada de opoziție. Totuși, aceste diferențe și modificări nu demonstrează că parlamentul este controlat de executiv.

[4] Bineînțeles, asupra așa-numiților *back-benchers* (cei care ocupă rândurile din spate) din Westminster (*back-benchers* se referă la parlamentarii britanici, în special membri ai Camerei Comunelor, fără funcții politice marcante, care ocupă băncile din spate întrucât primele rânduri sunt rezervate liderilor partidelor – n.ed.) nu este pus întotdeauna biciul partidului, fiindu-le permisă și lor o anumită „libertate de vot". Dar atunci când miza este importantă, primul ministru poate trece peste orice opoziție de ordin intern, cu excepția problemelor de genul aderării Angliei la Europa, problemă ce macină în totalitate și în profunzime fiecare partid și chiar întreaga țară.

[5] Omit aici elementul conducerii partidului, în parte pentru că voi vorbi despre el în legătură cu cazul german.

[6] Eu personal nutresc rezerve puternice față de această instituție; dar aici intenționez doar să subliniez că alegerea directă a unui prim-ministru se bazează pe mărturii false, având în vedere că nici Anglia și nici Germania nu prefigurează în nici un fel această invenție. Pentru a vedea rezervele avute de mine, vezi *infra*, secțiunea VII.7.

[7] De fapt, până în ziua de azi a existat doar un caz, în 1982, de schimbare parlamentară a cancelarului (de la social-democratul Schmidt la creștin-democratul Kohl), produs de ruptura coaliției de atunci dintre social-democrați și liberali.

[8] De observat, în această privință, că Verzii și Republikanerii au depășit deja în mod variat bariera de 5 % și sunt pe cale de a rupe formatul tradițional la nivelul landurilor. În același timp, supraviețuirea la nivel federal a liberalilor este acum în pericol.

[9] Literatura confundă de multe ori un *sistem* cu partid predominant cu *partidul* dominant, care este doar un partid de o majoritate relativă net detașat de celelalte. De exemplu, Democrația Creștină italiană a fost timp de circa 40 de ani, după prima legislatură din 1948, un partid dominant, și nici un *pattern* predominant nu i-a urmat. Același lucru este valabil și

pentru Mapai, principalul partid socialist din Israel, care a fost până în 1977 partidul dominant în Knesset. Precizez această distincţie în Sartori (1976, 192-201); dar, revenind în zilele noastre, o mare parte dintre specialişti nu pare a sesiza importanţa critică a distincţiei între un singur partid şi proprietăţile sistemice.

[10] Citatul este luat din Sundquist (1992,18-9), dar nu exprimă, trebuie să precizăm, punctul său de vedere.

[11] Argumentul că un parlamentar care nu susţine guvernul de coaliţie din care face parte partidul său îşi primejduieşte propria realegere este valabil doar dacă realegerea sa este controlată într-adevăr de un partid puternic centralizat şi presupune şi un vot de apel nominal. Dar guvernele sunt de regulă invalidate sub paravanul votului secret.

[12] Structuralismul, sau abordarea structurală a politicii, postulează că *leadership*-ul şi alegerea joacă un rol cu totul secundar în determinarea rezultatelor. Ar trebui să fie clar că eu înţeleg structuralismul într-un mod diferit. În această lucrare, argumentul meu este în cea mai mare parte structural şi, cu toate acestea, afirm cu hotărâre că rezultatele sunt decise de *leadership* şi de opţiune.

[13] Mai exact, un vot de neîncredere al Knesset-ului pentru primul ministru şi/sau pentru guvernul său implică automat dizolvarea lui şi organizarea de noi alegeri. În plus, primul ministru are posibilitatea de a dizolva Knesset-ul din proprie iniţiativă, chiar dacă are nevoie de aprobarea şefului statului.

[14] În mod ironic, întâmplarea a făcut ca prima omologare a noului sistem din 1996 să împuţineze atât voturile partidului premierului Netanyahu (Likud), cât şi pe acelea ale partidului majoritar din opoziţie (laburiştii), amplificând fragmentarea. Exact contrariul a ceea ce era prevăzut.

[15] Vezi Strom, 1990, şi Daaeder, 1971. De observat că multe guverne minoritare sunt astfel în aparenţă, nu în substanţă, în timp ce situaţia ar fi diferită cu un prim-ministru ales direct, confruntat cu o opoziţie care deţine majoritatea.

[16] Minimalizare care este, s-o spunem încă o dată, bazată pe o falsă analogie. Pentru Bogdanor, în atari împrejurări sistemul politic s-ar

îndrepta către „perioade de coabitare sau de împărţire a puterii, similare sistemului din Franţa în perioada dintre 1986 şi 1988". Trebuie să insist asupra faptului că o asemenea idee este greşită. În Franţa, între 1986-88, preşedintele Mitterrand a fost cel care a pierdut majoritatea, dar primul ministru, Chirac, era un premier susţinut de majoritatea parlamentară din acea vreme. Acelaşi lucru este valabil şi pentru anul 1993, când Mitterrand s-a văzut încă o dată obligat să-l numească pe Balladur, un prim-ministru non-socialist.

[17] Vezi de exemplu Shugart şi Carey (1992,164): în „propunerile [...] de alegere directă a primului ministru [...] şeful ales al guvernului ar fi, după definiţia noastră, un preşedinte". Întrucât autorii specifică: „Primului ministru i-ar fi permis să dizolve adunarea, dar într-o asemenea situaţie ar trebui să se prezinte pentru noi alegeri", nu înţeleg cum această caracteristică s-ar încadra pur şi simplu într-o definiţie a prezidenţialismului.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul VII

Semiprezidențialismul

VII.1. Prototipul francez

S-a observat deja că atât prezidențialismul, cât și parlamentarismul, mai ales în forma lor pură, lasă mult de dorit. Aceste două extreme ne conduc la căutarea unei soluții „mixte", a unei forme politice care să se afle la jumătatea drumului între sistemele prezidențiale și sistemele parlamentare și să derive din amândouă. O astfel de formă mixtă a ajuns să fie cunoscută ca semiprezidențialism[1]. Deși eticheta n-ar trebui luată *ad litteram*, ea sugerează că sistemul mixt în discuție poate fi înțeles mai bine plecând de la prezidențialism decât de la parlamentarism, deoarece argumentul decurge mai convingător de sus în jos decât de la baza parlamentară în sus.

Numitorul comun al prezidențialismului și semiprezidențialismului este un președinte ales de popor sau, cel puțin, un președinte care *nu* este ales în și de parlament. Dar dincolo de acest fundament comun, cele două forme diferă în mod radical. Semiprezidențialismul este „semi" în măsura în care înjumătățește prezidențialismul, substituind unei autorități monocentrice o structură dual de autoritate. În sistemele prezidențiale, președintele este apărat și izolat de intervenția parlamentului prin principiul divizării puterii. Sistemele semiprezidențiale, în schimb,

acționează pe baza unei puteri împărțite: președintele trebuie să împartă puterea cu un prim-ministru; primul ministru, la rândul său, trebuie să obțină sprijin parlamentar continuu.

Sunt toate acestea de ajuns pentru a defini semiprezidențialismul? Răspunsul este nu; dar, pentru moment, problema trebuie să mai aștepte. Dacă pentru prezidențialism este admisibil să începem cu definiția, din moment ce o asemenea formă pleacă de la un prototip – Statele Unite ale Americii – și s-a structurat ca model bine definit într-un număr destul de mare de țări, în cazul semiprezidențialismului ne aflăm în fața unei circularități. Pe de o parte, nu s-a ajuns la un acord asupra țărilor calificabile ca semiprezidențiale, motivul evident fiind lipsa unei definiții. Pe de altă parte, cum putem defini specimenul dacă nu știm cu ce cazuri concrete trebuie să fie argumentate trăsăturile definitorii? Soluția este aceea de a stipula că această categorie este indiscutabil valabilă pentru un caz – cea de-a Cincea Republică franceză – și de a relua de aici discuția.

Singura caracteristică pe care orice tip de semiprezidențialism *trebuie* să o aibă (în virtutea propriului său nume) este o structură de autoritate dual, o configurație cu două capete. Orice constituție semiprezidențială trebuie deci să stabilească, într-o anumită manieră, o diarhie între un președinte, șef al statului, și un prim-ministru, care să conducă guvernul. În constituția franceză din 1958, un „cap", și anume primul ministru, este conturat clar în articolele 20 și 21, unde se spune că „guvernul hotărăște și conduce politica națională" și că „primul ministru conduce acțiunile guvernului". „Capul" prezidențial în schimb este schițat mai puțin clar și de o manieră dispersată în articolele 11, 12, 15, 16 și 52 din constituție. O asemenea dispersare corespunde faptului că „principalele puteri ale președintelui [...] au un caracter discontinuu... Nu este vorba despre prerogative obișnuite [...] ci de puteri excepționale care pot fi utilizate rareori. Mai mult, [majoritatea puterilor

prezidențiale] nu sunt puteri decizionale. Ele tind fie să împiedice o decizie... fie să supună decizia poporului francez [dizolvarea Adunării, referendum]" (Duverger 1980, 171)[2]. Ceea ce este clar este că intenția celui care a redactat constituția, Michel Debré, nu era de a mai institui un președinte „imperial".

În acest caz, de altfel, constituția „materială" a avut imediat întâietate față de cea „formală". Ar fi fost, așadar, înșelător să desprindem sistemul semiprezidențial francez doar din textul constituțional din 1958. Actuala configurație a sistemului a fost determinată în manieră decisivă, în 1962, de un nou element: alegerea directă, prin sufragiu universal, a președintelui. Modelul francez rezultă așadar dintr-o constituție, aceea din 1958, al cărei echilibru a fost modificat în 1962 și a cărei practică a fost stabilită de pecetea președinției inițiale a generalului de Gaulle[3]. Astăzi, la mai mult de 35 de ani distanță, Franța dispune în esență de un sistem bicefal, ale cărui capete sunt *inegale* dar, de asemenea, *în oscilare* unul față de altul. Mai precis, „primul cap" este prin tradiție (convențiile constituțiilor) președintele, iar prin lege (litera constituției), primul ministru, oscilațiile reflectând statutul majoritar al unuia față de celălalt.

Cele spuse mai sus ne readuc la problema „guvernării divizate", tipică pentru prezidențialismul american (*supra*, cap. V, secțiunea V.2.). Și observ că sistemele prezidențiale nu reușesc să facă față cu ușurință majorităților înjumătățite. Devine crucială, așadar, confirmarea faptului că sistemele semiprezidențiale se împotmolesc și ele în aceleași dificultăți sau că superioritatea lor față de sistemele prezidențiale stă tocmai în capacitatea de a rezolva problema majorităților divizate. Să formulăm chestiunea în felul următor: care este diferența dintre prezidențialism și semiprezidențialism atunci când majoritatea care alege președintele nu este aceeași majoritate care controlează parlamentul?

Răspunsurile posibile sunt trei. Primul este că nu există

diferenţe substanţiale: în ambele sisteme o majoritate divizată duce în mod inevitabil la conflict şi dezbinare. Într-un sistem prezidenţial conflictul este între preşedinte şi Congres; într-un sistem semiprezidenţial, între preşedinte şi premierul susţinut de parlament. Substanţa nu se schimbă. Cel de-al doilea răspuns este acela sugerat de Vedel şi Duverger: semiprezidenţialismul nu este „*o sinteză* între sistemul parlamentar şi cel prezidenţial, ci *o alternare* între faze prezidenţiale şi faze parlamentare" (Duverger, 1980, 186). În această interpretare, sistemul francez este prezidenţial atunci când majoritatea preşedintelui şi majoritatea parlamentară sunt consonante şi parlamentar atunci când acestea sunt în disonanţă. Întrucât nu sunt de acord cu nici una din cele două interpretări, voi propune o a treia. Dar mai întâi să vedem cum a fost tratată, în practică, această problemă până acum.

Prima majoritate disjunctă s-a realizat în Franţa destul de târziu şi a fost de scurtă durată (între 1986 şi 1988). O nouă perioadă de coexistenţă (sau de *cohabitation*, pentru a spune ca francezii) a avut loc între 1993-95 între preşedintele Mitterrand şi premierul Balladur. Şi atât prima, cât şi cea de-a doua coabitare s-au desfăşurat fără incidente. Fără îndoială, lucrurile au mers pe drumul cel bun şi pentru că Mitterrand şi primul său ministru „opozant" şi-au jucat propriile cărţi cu măsură şi cu inteligenţă. Mersul liniştit al coabitării lor, totuşi, nu poate fi atribuit pur şi simplu personalităţii protagoniştilor. Chiar dacă liderii cu capetele înfierbântate şi indisponibilitate la compromis pot înfrânge orice mecanism de împărţire a puterii, acordul bicefal francez a funcţionat pentru că *poate* să funcţioneze. Fapt confirmat de coabitarea în curs, cea de-a treia, între preşedintele Chirac şi premierul Jospin. În timp ce prezidenţialismul pur este o structură predispusă la eşec, semiprezidenţialismul propune o maşinărie în măsură să îl evite, în măsură să funcţioneze şi cu majorităţi înjumătăţite.

Tocmai spuneam că nu sunt de acord cu părerea lui Duverger (și a altora) potrivit căreia semiprezidențialismul francez constă într-o combinație aleatorie de prezidențialism (atunci când majoritățile prezidențială și parlamentară coincid) și de parlamentarism (în caz contrar). Prima mea obiecție este că această alternativă forțează exagerat de mult realitatea. Pe de o parte, președintele cu guvern „adăugat", care trebuie să guverneze cu și prin alt corp, nu poate fi asimilat președintelui „pur" care guvernează singur, care *este* guvernul. Aici promovarea președintelui semiprezidențial este excesivă (și structural inacceptabilă). Pe de altă parte, și la cealaltă extremă, un președinte fără majoritate nu poate fi asimilat unui președinte parlamentar standard. În acest caz degradarea este excesivă (și factual incorectă). Un președinte francez minoritar nu mai este în măsură să profite de „puterile sale uzurpate" (care provin din constituția materială), dar nu se transformă în virtutea acestui fapt într-un rege de cupă. De fapt, continuă să se bazeze pe o legitimitate proprie directă și pe prerogativele care îi sunt acordate de textul constituției, prerogative care sunt, cu siguranță, mai mari decât cele atribuite președinților aleși de parlament.

În al doilea rând, și mai presus de toate, contest optica „alternării". Faptul de a concepe semiprezidențialismul ca pe o alternare între două raporturi face să explodeze natura *mixtă* a sistemului și echivalează cu a susține că nu ne aflăm în fața unui *sistem* în adevăratul sens al cuvântului. Cred că aceasta este o totală neînțelegere, ce ratează esențialul exprimat de noțiunea de „oscilație", întrucât alternarea sugerează de fapt trecerea de la un lucru la altul, în timp ce oscilația indică o mișcare în interiorul aceluiași sistem: în timpul oscilației o entitate rămâne aceeași.

Interpretarea mea, așadar, este că semiprezidențialismul francez a devenit un *sistem mixt* autentic bazat pe o structură de autoritate dual *flexibilă*, adică pe un executiv bicefal al cărui

„prim cap" se schimbă (oscilează) după cum se schimbă combinaţiile majorităţii. Cu o majoritate unificată, preşedintele prevalează asupra primului ministru, iar constituţia care se aplică este cea materială (convenţiile constituţiei). Invers, şi în mod alternativ, cu o majoritate disjunctă, cel care prevalează este primul ministru susţinut de propria majoritate parlamentară, şi aceasta întrucât constituţia formală (litera textului constituţional) îi conferă dreptul să guverneze la propriu.

Când Mitterrand a cedat, în fond, primului său ministru Chirac, iar Chirac a cedat lui Jospin, preşedintele minoritar înţelegea bine că, în cazul conflictului, nu putea avea, legal, mai mult[4]. Când prim-miniştrii majoritari se arată deferenţi faţă de preşedintele lor (ca Balladur cu Mitterrand), acest lucru se datorează, în primul rând, rădăcinilor profunde ale constituţiei materiale şi, în al doilea rând, faptului că şi ei ar dori (în aşteptarea câştigării unui mandat prezidenţial) să acţioneze ca preşedinţi „imperiali". Nu mai vorbim de faptul că ambele „capete" au simţit probabil că sistemul funcţionează tocmai în virtutea reechilibrării susţinute de *diarhia flexibilă* pe care tocmai am schiţat-o.

Desigur, orice structură bicefală poate deveni conflictuală şi violentă şi, prin aceasta, este împinsă în impas de un executiv divizat împotriva lui însuşi. Nu există nici o asigurare că acest lucru nu se poate întâmpla sau că nu se va întâmpla semiprezidenţialismului francez. Cu toate acestea, rămâne adevărat că în această formulă problema majorităţilor divizate îşi găseşte o rezolvare în „schimbarea capetelor" prin întărirea autorităţii celui care obţine majoritatea[5]. Şi aceasta este cea mai strălucitoare parte, chiar dacă neprevăzută, a vrăjitoriei constituţionale.

VII.2. Cazuri similare și nesimilare

Ce alte țări, în afară de cea de-a Cincea Republică franceză, pot fi clasificate ca semiprezidențiale? Din punct de vedere istoric, constituția Germaniei de la Weimar din 1919-1933 poate fi considerată – retrospectiv – o primă configurare a sistemului semiprezidențial. Mai sunt încă două țări – Portugalia și Sri Lanka – care și-au proiectat deliberat propria constituție după modelul francez. Un alt candidat posibil la această categorie este Finlanda. Duverger (1980) include în rândul sistemelor semiprezidențiale și Austria, Islanda și Irlanda. Lista lui Duverger este următoarea: Franța, Republica de la Weimar, Portugalia, Sri Lanka, Finlanda, Austria, Islanda, Irlanda. Shugart și Carey (1992) o modifică în două privințe: Irlanda este clasată de ei în categoria sistemelor parlamentare (cu îndreptățire, cred); iar o nouă categorie – aceea a sistemelor „prezidențial-parlamentare" – include Weimar și Sri Lanka (ceea ce nu mă convinge).

După cum demonstrează cele două enumerări, semiprezidențialismul reunește cazuri nereductibile la o definiție unitară[6], În consecință: fie se reduce enumerarea la țările a căror structură politică prezintă efectiv un nucleu comun, fie semiprezidențialismul este un nume care nu desemnează nimic sau doar o categorie reziduală.

O primă selecție ar trebui să elimine imediat – sugerez – Irlanda, Austria și Islanda. Aceste trei țări, după cum am observat (*supra*, cap. V, secțiunea V.1.), nu pot fi calificate drept prezidențiale în virtutea singurului fapt de a avea președinți aleși de popor. Din motive similare, nu pot fi considerate semiprezidențiale pur și simplu pentru că, pe hârtie, președinții austriac și islandez (nu și cel irlandez) sunt președinți puternici. Sunt, repet, doar pe hârtie, din moment ce puterile conferite lor de constituție sunt puteri pe care constituția materială le-a atrofiat. Cu referire la cazul

francez, „puterea adăugată" a președintelui trebuie să fie luată în considerare întrucât este exercitată efectiv și este încorporată în constituția materială. Dar când constituția materială, de fapt, privează un președinte de prerogative care, astfel, rămân literă moartă (a constituției formale), atunci un „element mort" nu poate stabili natura unei forme politice și categoria sa de apartenență. Dacă nu ar fi așa, am putea clasifica Anglia ca pe o monarhie absolută, pentru că nici un act al parlamentului nu a anulat vreodată vreuna din puterile pe care le exercita Coroana, să spunem, în secolul al XVIII-lea.

Duverger însuși recunoaște că în Austria, Irlanda și Islanda „practica politică este parlamentară" și că președinții acestor țări sunt „președinți de fațadă" (1980, 167 și *passim*). Așadar, sub ce motiv să atribuim aceste țări sistemului semiprezidențial? Motivul ar putea fi că, dacă circumstanțele s-ar schimba, constituția formală ar putea avea o oarecare șansă de resuscitare. De fapt, normele neaplicate nu sunt, doar din acest motiv, norme moarte. Unele norme legale pot rămâne vreme îndelungată în adormire (inactive), pentru ca mai apoi să fie readuse la viață. Alte norme, în schimb, mor fără nici o posibilitate de reînviere. Așadar, au constituțiile formale în discuție vreo șansă de a fi resuscitate? Aș spune că nu, categoric nu, pentru Irlanda și Islanda[7] și aș acorda o oarecare, îndepărtată, posibilitate Austriei. În cazul Austriei, „președintele docil" descinde, în practica aceasta constituțională, din lunga perioadă a „marii coaliții", în timpul căreia o majoritate parlamentară de 90 % făcea, de fapt, imposibil orice amestec prezidențial în treburile guvernului. Astăzi Austria a transformat formatul său original bipartidic într-un sistem tripartidic; dar această nouă stare de lucruri poate bloca orice activism prezidențial, ca și starea anterioară. În cazul Islandei, în schimb, constituția poate fi rectificată cu o majoritate simplă; ceea ce implică faptul că un președinte care intenționează să intervină

poate fi cu ușurință privat de puterile pe care încearcă să le exercite. Lecția austriacă ne arată că partide puternice și solidare pot oricând să taie aripile unui președinte activist; iar lecția islandeză ne arată că o constituție prea flexibilă, prea ușor de modificat, privează o lege supremă de supremația sa.

Exemplele sunt importante, reamintesc, întrucât includerile eronate distorsionează în mod inevitabil identificarea modelului. Dar în această situație excluderea Irlandei, a Islandei și a Austriei ne lasă cu o listă revizuită, cuprinzând patru țări – Germania de la Weimar, Portugalia, Sri Lanka și Finlanda –, care începe să capete sens. Și încep cu Weimar, nu doar pentru că este vorba de cea mai veche, ci și pentru că experiența Weimar-ului este la fel de instructivă precum cea franceză.

În 1919 nu se vorbea încă de semiprezidențialism. Republica de la Weimar a fost deci percepută (de contemporani) ca un sistem parlamentar contracarat de o președinție puternică. Elaboratorii constituției priveau cu uimire cea de-a Treia Republică franceză, iar preocuparea lor principală era neutralizarea guvernării după modelul Adunării Naționale. În proiectul lor, un asemenea scop trebuia să fie atins autorizând președintele 1) să guverneze prin decret, anume să emită, în concurență cu cancelarul, decrete cu forță de lege în situații de urgență (diformul articol 48 din constituția de la Weimar); 2) să desemneze și să destituie primul ministru după dorința sa, să demită diverși miniștri tot după bunul său plac și să formeze guverne nesupuse votului parlamentar de încredere; 3) să dizolve *din proprie dorință* parlamentul; 4) să supună referendumului popular orice lege aprobată de *Reichstag* (referendumul substituia dreptul de veto). În ceea ce privește parlamentul, deși nu era chemat să învestească guvernele cu votul de încredere, era totuși în măsură să le facă să cadă cu un vot de neîncredere (și putea impune demisiile anumitor miniștri); și este adevărat că, în situații normale, cea mai mare parte a muncii

legislative îi revenea *Reichstag*-ului.

Weimar a realizat, așadar, acea structură de autoritate dual care caracterizează o formă semiprezidențială. Până la ce punct se aseamănă Weimar, în această privință, cu Franța de astăzi și prin ce diferă? Răspunsul este complicat, întrucât constituția formală franceză a evoluat înspre o constituție materială destul de diferită. O diferență semnificativă între cele două formule poate să fie, de exemplu, faptul că învestirea printr-un vot parlamentar de încredere este necesară pentru guvernele franceze, dar nu era pentru guvernele de la Weimar, supuse doar revocării prin votul de neîncredere. Da și nu, totuși. Articolele 49 și 50 din constituția franceză nu fac referire la o învestire parlamentară a executivului, și prin urmare fac față problemei într-un mod asemănător cu cel din constituția de la Weimar. Dar nu trebuie să zăbovim asupra acestui gen de analiză, pentru că precaritatea Republicii Weimar nu prea are legătură, după părerea mea, cu defectele de natură constituțională.

Construcția a fost minată, mai întâi și mai presus de toate, de un sistem de partide puternic fragmentat și polarizat, alimentat la rândul său de un sistem de reprezentare proporțională „pură" (cu o singură circumscripție națională). Cu îngăduința lui Lijphart, mai mult decât de orice alt factor singular, Weimar a fost subminată de reprezentarea proporțională (un defect căruia Franța i-a găsit drept remediu sistemul majoritar cu dublu tur de scrutin). Un alt punct slab al structurii Weimar-ului era că președintele putea fi ales printr-o majoritate relativă. În turul de scrutin decisiv erau admiși trei candidați în loc de doi; fapt care împiedica desfășurarea, în cursa pentru președinție, a unei configurații bipolare.

Acestea sunt, în linii mari, elemente extraconstituționale. Dacă ne întoarcem la constituție în sensul strict, atunci aș spune că „suspecții" tradiționali – puterile în situații de urgență ale articolului 48 și instrumentele dizolvării și ale referendumului – au fost supra-suspectați. Este adevărat că s-a făcut abuz de aceste

puteri, dar numai în împrejurările în care abuzul era justificat. Prevederi similare sunt prezente în alte constituții fără a cauza daune deosebite. În concluzie, hotărât lucru, n-aș spune că responsabilitatea pentru viața nefericită și scurtă a Primei Republici germane și, mai ales, căderea ei în mâinile lui Hitler în 1933 trebuie puse pe seama constituției Republicii de la Weimar. Cu toate imperfecțiunile sale, construcția de la Weimar era una proiectată în mod inovativ, cu inteligență. Dacă Germania ar fi adoptat în 1919 o constituție de tip parlamentar, este probabil că regimul Weimar ar fi căzut cu mult înainte de 1933, poate încă din 1923, atunci când marca a fost pulverizată de o inflație fără precedent. Și cea care i-a marcat destinul a fost mai ales „marea depresiune" din 1929, care a lovit Germania într-un mod mult mai devastator decât orice altă țară occidentală.

În ceea ce privește Portugalia, putem trece repede peste analiza acesteia, întrucât experiența sa semiprezidențială a fost de scurtă durată: în total șase ani, între 1976 și 1982[8]. Constituția portugheză o copia în linii mari pe cea franceză, și nu este nevoie să o descriem. Este nevoie doar să precizăm că în Portugalia intenția semiprezidențialismului a fost de a introduce în cadrul sistemului politic o putere militară de control; ceea ce-i stabilea din start precaritatea și inacceptabilitatea. Cealaltă lecție care ne vine de la Lisabona este că a instaurat un sistem semiprezidențial cu un președinte minoritar și, chiar mai rău, cu un președinte lipsit de susținere partidică, ceea ce face ca edificiul să fie instabil. Dacă semiprezidențialismul nu se poate baza, în faza de proiect, pe o perioadă prelungită de majorități nedivizate care să-i consolideze fundamentele, apariția prematură de majorități divizate supune la tensiuni excesive echilibrul delicat al coabitării. Cam asta a fost, în esență, ce s-a întâmplat în Portugalia.

Și acum, Sri Lanka. Și constituția din Sri Lanka din 1978 s-a inspirat din modelul (viu sau „material") francez, dar mergând mai

departe în consolidarea puterii președintelui (la fel ca Weimar-ul). Ca și în cazul Republicii de la Weimar, parlamentul poate doar să răstoarne, și nu să învestească guvernele. În plus, președintele din Sri Lanka, ca și cel al Weimar-ului, este unilateral și poate, atunci când o dorește, să treacă peste legislativ prin supunerea la aprobarea prin referendum a oricărui proiect de lege respins de parlament. În fine, și acest lucru depășește atât Franța cât și Weimar-ul, președintele srilankez este atât șeful statului, cât și al guvernului. Acțiunea legislativă este inițiată, de fapt, de președinte, care-și selecționează și miniștrii (la fel ca președintele american). Ne-am putea pune întrebarea, în acest moment, dacă Sri Lanka nu este un sistem deplin prezidențial mai curând decât semiprezidențial. Contraargumentul este acela că Sri Lanka prevede un guvern colegial, și nu un executiv monocratic (cum se întâmpla în cadrul sistemelor cu adevărat prezidențiale) și că un vot de neîncredere parlamentară determină căderea guvernului; ceea ce indică faptul că sistemul srilankez nu este fondat, cum este prezidențialismul pur, pe separarea puterii.

Punând în balanță argumentele pro și contra, suntem evident la hotarul dintre prezidențialism și semiprezidențialism. Ar fi prea devreme să decidem asupra problemei. Deoarece Sri Lanka trebuie să mai facă față și omologării „majorității divizate", este dificil de prevăzut dacă în această împrejurare președintele se va supune sau se va lupta. În constituția scrisă el are o forță de combatere net superioară față de cea a președintelui francez, mai ales în domeniul referendumurilor. Ca urmare, în 1982, recurgerea la referendum întrecuse deja măsura, având în vedere că această metodă a fost folosită pentru a prelungi durata parlamentului cu un întreg mandat de șase ani! De altfel, nu trebuie să uităm că acesta și alte abuzuri sunt justificate de o stare critică de război civil. Sistemul va trebui judecat, așadar, dacă și când va începe să navigheze în ape mai liniștite.

În cele din urmă, Finlanda. Perioada luată în considerare aici este 1919-1991 (atunci când introducerea unor alegeri populare directe, echilibrate de o reducere a puterilor prezidențiale, modifică natura sistemului). În formula uzitată pentru perioada de șaptezeci de ani amintită mai sus, președintele este ales în mod indirect, dar prezidează el însuși reuniunile Consiliului de Miniștri având ca obiect „domeniul său rezervat", anume „relațiile Finlandei cu puterile străine" (articolul 33). Președintele nu intervine, în schimb, în reuniunile Consiliului de Miniștri pe probleme interne sau cu caracter administrativ, care sunt prezidate de primul ministru. În schimb, președintele deține puterea învestirii primului ministru (în baza constituției materiale) și condiționează compoziția coalițională a guvernelor. În orice altă privință, Finlanda se comportă însă ca un sistem parlamentar normal, în care guvernele sunt numite și înlocuite de parlament. Finlanda se califică bine ca sistem semiprezidențial, cu excepția unui singur aspect: alegerea indirectă a președintelui. O problemă asupra căreia voi reveni foarte curând.

Dacă Finlanda a fost cel mai vechi sau longeviv dintre sistemele semiprezidențiale, Rusia este o apariție recentă. Constituția, să spunem, a lui Elțîn a fost adoptată prin aprobarea referendumului din decembrie 1993 și este sursa celei mai complete versiuni prezidențiale dintre toate versiunile sistemului semiprezidențial. Unei diarhii care admite o oscilație a puterii, Rusia îi preferă un semiprezidențialism monocratic în care șeful statului este întotdeauna dominant și se sprijină – cazul unui președinte minoritar – pe confruntare. Astfel, sistemul rusesc pierde una dintre calitățile de bază ale modelului francez, și anume adaptabilitatea în eventualitatea majorităților divizate: fapt care îl plasează „în afara modelului". Oricum ar fi, Rusia poate fi configurată ca extremă „forte" a unui lanț în care Finlanda reprezintă extrema slabă[9].

VII.3. Definirea sistemelor semiprezidențiale

Odată identificate cazurile la care se referă în mod plauzibil această categorie, este posibil să ajungem – fără să intrăm în circularitate – la definiția semiprezidențialismului. Definiție deloc ușoară, pentru că nu este ușor să abordăm o structură cu două capete care desfășoară și variații semnificative între cazurile sale. Dacă încercăm să fim prea precișI, riscăm să rămânem doar cu o clasă a unui singur caz. Dacă, pe de altă parte, ne refugiem în formulări ambigue, atunci ne scapă obiectivul primar al definirii: trasarea frontierelor. Voi adopta așadar o linie intermediară între a supradefini și a subdefini și voi defini semiprezidențialismul ca pe un sistem politic care prezintă următoarele proprietăți sau caracteristici:

1) șeful statului (președintele) este ales prin vot popular – direct sau indirect – pentru o perioadă prestabilită;

2) șeful statului împarte puterea executivă cu un prim-ministru și intră astfel într-o structură de autoritate duală ale cărei trei criterii definitorii sunt:

3) președintele este independent de parlament, dar nu îi este permis să guverneze singur sau în mod direct; directivele date de el trebuie totuși să fie acceptate și mediate de guvernul său;

4) reciproc, primul ministru și cabinetul său sunt independenți de președinte în măsura în care sunt dependenți de parlament, și aceasta în măsura în care sunt supuși atât încrederii cât și neîncrederii parlamentare (sau ambelor) și în măsura în care au nevoie de sprijinul unei majorități parlamentare;

5) structura de autoritate dualistă a semiprezidențialismului admite diferite echilibre și, de asemenea, aranjamente mutuale de putere în interiorul executivului, astfel încât să subziste „autonomia potențială" a fiecărei unități sau componente a executivului.

Evident, o formă mixtă nu va fi niciodată atât de simplă ca

una pură. Faptul că definiția semiprezidențialismului se dovedește mai complexă decât cea a prezidențialismului (*supra*, cap. V, secțiunea V.1.) nu trebuie să ne surprindă. Trec acum la întrebarea dacă definiția mea diferă de altele. Mă tem că da. Clasificarea cea mai sistematică a formelor politice este la ora actuală cea a lui Shugart și Carey. Iar sistematizarea lor refuză eticheta unitară de semiprezidențialism pentru a diviza cazurile particulare în două tipuri de regimuri: a) regimul premier-prezidențial și b) regimul prezidențial-parlamentar (1992, 18-27 și *passim*). Primul este caracterizat de supremația premierului asupra președintelui, cel de-al doilea, de supremația președintelui.

Urmând această distincție, așadar, sistemul (și prototipul) francez se împarte și acesta în două, ținând cont de faptul că trăsătura sa principală este să dețină o „supremație" oscilatorie care trece de la președinte la premier și invers[10]. Iar distincția lor mi se pare inacceptabilă și din alte motive. Criteriile lui Shugart și Carey îi determină să includă Austria și Islanda în categoria premier-prezidențială (și astfel, de fapt, în semiprezidențialism); ceea ce ne arată, am impresia, putere scăzută de discriminare. În fine, categoria prezidențial-parlamentară ajunge într-o clasă aproape goală, într-un recipient în căutare disperată de conținut[11]. Așadar disoluția semiprezidențialismului și distincția care rezultă de aici pun în evidență diferențe palpabile și în mod vădit importante? Nu prea cred.

Întorcându-mă la definiția mea, sunt necesare două lămuriri. În cazul prezidențialismului pur, formularea dată de mine primului criteriu era: președintele rezultă „dintr-o alegere populară directă sau cvasi-directă (*direct like*)". În schimb, în cazul semiprezidențialismului spun: președintele este ales printr-un vot popular „în mod direct sau indirect". Reformularea nu e întâmplătoare. În lumina primei formulări, președintele finlandez nu ar fi putut fi considerat (până la alegerile din 1994) un președinte ales de popor;

în lumina celei de-a doua formulări, da. Problema nu este, evident, Finlanda; este, mai degrabă, gradul de precizie atribuit criteriului. Diferenţa între „cvasi-directă" şi „indirectă" este că cea de-a doua formulare îl numeşte „preşedinte adevărat" pe orice şef al statului care *nu* este ales de parlament, adică şi atunci când alegerea sa este de gradul al doilea. În celălalt caz, votul popular alege un colegiu electoral ad-hoc, care la rândul său alege liber şi, astfel, alege în mod efectiv preşedintele[12]. Dar de ce să despicăm firul în patru? Nu ar fi mai simplu – mi s-ar putea pune întrebarea – să excludem Finlanda din seria ţărilor semiprezidenţiale şi să o clasificăm ca pe un sistem parlamentar caracterizat de o preşedinţie „forte"? Ei bine, motivul meu este că mă neliniştesc, ca perspectivă, ideea de a dota prezidenţialismul cu o supapă de siguranţă în confruntarea cu video-puterea şi felul în care televiziunea şi mijloacele de comunicare în masă modifică radical procesul selecţiei prezidenţiale[13].

În primul rând, video-politica uşurează alegerea *outsider*-ilor improvizaţi. La prima vedere, acest lucru poate fi plăcut. Dar aceşti preşedinţi-*outsiders* riscă să fie preşedinţi fără trupe. Să-i luăm spre exemplu pe Fujimori în Peru şi pe Collor în Brazilia, lăsând deoparte faptul dacă au fost sau nu preşedinţi competenţi: problema rămâne că preşedinţiile lor nu au avut susţinere partidică. Fujimori nici măcar nu aparţine unui partid; şi chiar dacă, în cele din urmă, Collor a improvizat un partid în timpul campaniei pentru propria sa alegere, gruparea sa nu a obţinut mai mult de 10 % din voturi, lăsându-l astfel cu 40 de procente sub majoritate.

Cu siguranţă, două cazuri nu stabilesc o tendinţă. Dar semne sunt. În Peru adversarii lui Fujimori au fost doi *outsiders*, scriitorul Vargas Llosa şi apoi, în 1995, Perez de Cuellar; iar în Statele Unite, dacă Ross Perot nu ar fi comis o mulţime de erori colosale (ca aceea de a se retrage, pentru ca mai apoi se revină în cursă la jumătatea competiţiei), ar fi fost foarte aproape, în 1992, de a fi ales preşedinte.

O a doua idee dezvoltată este că videopolitica transformă alegerile prezidențiale într-un eveniment fortuit în cel mai înalt grad. Președintele american este acum mai degrabă câștigătorul unui meci televizat determinat cu precădere de aspect (fața care place) și de flash-uri, de mesaje convingătoare de zece secunde (media duratei lor în 1988). Se declară public că video-alegerile favorizează transparența și adevărata „politică vizibilă". Dar nu este așa. Ceea ce este în mod efectiv administrat, sub aparențele vizibilității, este mai degrabă o sumă de trivialități secundare care lasă chestiunile cu adevărat importante într-o obscuritate mai densă ca niciodată. Esența discursului meu este, așadar, că alegerea populară directă a președinților nu mai oferă nici o garanție pentru nimic, lăsându-ne expuși, fără filtre sau amortizoare, în fața riscului unei selecții dezastruoase. Videopolitica promite reușita amatorilor improvizați și/sau independenților testați prin sondaj (a căror adevărată susținere nu va fi niciodată dezvăluită). Iată, așadar, de ce mă preocupă atribuirea de egală legitimitate unui proces de alegere a președintelui care să permită examinarea și evaluarea candidaților pe care video-alegerea îi nesocotește. Finlanda datorează mult în ceea ce privește posibilitatea de a alege „președinții potriviți" atât faptului că a fost, timp de treizeci de ani, „sub amenințare" (din partea Uniunii Sovietice), cât și faptului de a fi deținut un sistem de partide cu „pluralism polarizat". Dar chestiunea, spuneam, nu privește Finlanda în sine. Problema este dacă acceptăm „modelul" finlandez 1919-1994 ca o formă de semiprezidențialism. Eu aș spune că da, poate, și mai ales, în beneficiul țărilor din Estul Europei și din fosta Uniune Sovietică.

Cea de-a doua lămurire este, pe scurt, asupra modului în care toate criteriile rămase din definiția pe care am dat-o semiprezidențialismului se îndreaptă către o structură de autoritate dual. În mod clar, acest lucru se întâmplă deoarece susțin că aceasta ar fi caracteristica distinctivă a acestui specimen. Într-adevăr, alte

trăsături, în aceeaşi măsură de importante, apar şi în alte forme politice. De exemplu, „puterile de a dizolva parlamentul sau puterile legislative", amintite de Shugart şi Carey (1992, 24), sunt atribute care trebuie mai bine specificate; altfel, nu au o valoare discriminantă. Despre un prim-ministru britanic se poate spune că deţine, într-o anumită măsură, „puteri legislative" analoage celor ale unui preşedinte, atât în variantele pure cât şi în cele impure ale prezidenţialismului; iar puterea de a dizolva parlamentul este atribuită, într-un fel sau altul, aproape tuturor şefilor de stat parlamentari. Întrucât scopul principal al *definirii caracteristicilor* este de a stabili punctul de diviziune între ceva şi ceea ce percepem a fi altceva (Sartori 1984b, 28-34).

VII.4. Care este cea mai bună soluţie?

Unei întrebări de acest gen i-am răspuns deja în concluzia primei părţi a volumului, cu referire la sistemele electorale, indicând o preferinţă generalizată pentru o formă oarecare a dublului tur de scrutin. Dar nu mă hazardez să dau un răspuns general în cazul formelor politice de ansamblu. Cea mai bună formă politică este cea care se aplică mai bine. Iată o concluzie care implică, printre altele, ideea că este imposibil să faci abstracţie de context.

Latino-americanilor li se recomandă adoptarea parlamentarismului, dar francezii l-au abandonat cu uşurinţă. Majoritatea englezilor sunt frustraţi de cămaşa lor de forţă bipartidică, dar mulţi italieni sunt de părere că sistemul englez este magnific. De obicei criticăm sistemul de guvernare pe care îl avem, dar de cele mai multe ori greşim în evaluarea alternativelor şi a beneficiilor lor. Susţin că motivaţiile *împotriva* celor două extreme, prezidenţialismul pur şi parlamentarismul pur, sunt bine fondate. Şi la fel de convingătoare mi se par argumentările *pentru* „sistemele mixte".

Aşadar, a susține că sistemele mixte ar fi mai bune decât sistemele pure nu echivalează cu a susține că dintre formele mixte semiprezidențialismul ar fi cea mai bună formă. Pentru a ajunge la această concluzie este necesar un plus de instruire.

Prima afirmație este că semiprezidențialismul este mai bun decât prezidențialismul. Aceasta este de fapt teza mea, o teză care se bazează mai ales pe capacitatea primului sistem de a face față mai bine decât cel de-al doilea eventualelor majorități disjuncte. Pe lângă aceasta, este de reținut că, din motive de precauție, țările care intenționează să abandoneze prezidențialismul sunt sfătuite să opteze pentru semiprezidențialism. O trecere bruscă la parlamentarism ar echivala, de fapt, pentru un stat prezidențial, cu un salt în necunoscut şi într-o lume radical diferită, în timp ce trecerea la semiprezidențialism îl lasă într-o lume cunoscută, apropiată de propria experiență şi *expertiză*.

Putem pune în aplicare un raționament simetric, la extrema opusă a reflecției, în cazul țărilor care intenționează să abandoneze propriul parlamentarism? Cu alte cuvinte, țările cu un regim parlamentar ar trebui şi ele să prefere un semiparlamentarism (sistemele de *premiership*) semiprezidențialismului? În teorie, aşa s-ar părea; în practică, probabil că nu. Trebuie să ne amintim, de fapt, că întemeierea unui sistem de *premiership* se îndepărtează de discuția despre ingineria constituțională (*supra*, cap.VI, secțiunea VI.3.). Variantele britanică sau germană ale parlamentarismului limitat (ale semiparlamentarismului) funcționează cum funcționează doar prin prezența concomitentă a unor condiții favorabile. Dacă sistemul englez nu ar fi fost un sistem bipartidic (în cadrul căruia nici un al treilea partid nu a reuşit vreodată, cel puțin până acum, să fisureze guvernul monopartidic) sau dacă sistemul german ar fi devenit mai fragmentat şi mai polarizat, ambele „modele" ar fi intrat în criză. Rezultă de aici, aşadar, că o țară care se axează doar pe soluția semiparlamentară adoptă o cale dificil de urmat tocmai pentru că succesul operațiunii depinde de factori

incontrolabili.

Adaug, pentru a insista asupra acestui subiect, că țările cu sistem parlamentar mai puțin satisfăcute de propria experiență sunt, probabil, democrațiile parlamentare care funcționează defectuos și cele de tipul adunării (*assembleare*). Se mai poate presupune că este vorba de țări cu un sistem de partide fragmentat, de genul celor definite de mine ca „pluralism extrem". Și va mai fi vorba, probabil, și despre țări cu un sistem proporțional, caracterizate de „politica proporțională". Plecând de la asemenea premise, o trecere „gradată", în mici etape, de la parlamentarismul pur la parlamentarismul cu *premiership* riscă să se împiedice la fiecare pas. În aceste situații, strategia preferabilă nu este aceea a gradualității, ci mai degrabă o terapie de șoc. Însumând, probabilitățile de reușită sunt minore în direcția semiparlamentarismului și majore dacă se trece la semiprezidențialism. Fapt care-și găsește confirmarea atât în experiența franceză, cât și în argumentul că semiprezidențialismul este cu mult mai „sensibil" pentru ingineria constituțională decât sistemele de *premiership*[14].

Nu afirm, așadar, că semiprezidențialismul „este cel mai bun". În contextul sistemelor parlamentare, teza mea este că semiprezidențialismul este „mai aplicabil". Țin să subliniez și că preferința mea pentru semiprezidențialism nu este „forte". Recunosc că semiprezidențialismul lasă probleme nerezolvate și că poate să rezulte ca sistem fragil, într-o anumită măsură. Există o soluție mai bună? Și se poate inventa un sistem mixt care să fie mai solid și mai eficient? Asupra acestei discuții ne vom întoarce imediat.

Note la Capitolul VII

[1] Shugart și Carey refuză conceptul de „semiprezidențialism", susținând că această denumire ar indica „un tip de regim situat la

jumătatea unui ipotetic *continuum*" (1992, 22 și *passim*). Dar în latină *semi* înseamnă „jumătate" și – cum orice dicționar poate demonstra prin sute de expresii – nu se referă la un anume *continuum* pentru că precede „*continuum*-mania" de cel puțin două mii de ani.

[2] Pe scurt, în afară de puterile excepționale prevăzute de articolul 16, constituția autorizează președintele să recurgă (dar nu unilateral) la dizolvarea Adunării Naționale și îi recunoaște într-o oarecare măsură un „domeniu rezervat" în materie de apărare și de politică externă. Președintele poate și să blocheze orice inițiativă, bazându-se pe așa-numita *pouvoir d'empêcher*, fie prin propriul drept de veto, fie prin refuzul de a semna decretele.

[3] Pe 31 ianuarie 1964, de Gaulle a declarat că „autoritatea indivizibilă a statului este acordată în întregime președintelui poporului care îl alege" și că „ultimul cuvânt este numai al lui". Nimic de genul acesta nu se regăsește în constituția lui Debré; dar succesorii lui de Gaulle până la Mitterrand s-au adaptat în mod fericit.

[4] Ca exemplificare, cea mai evidentă „uzurpare" a puterilor prezidențiale apare în privința referendumului, pe care de Gaulle și succesorii săi au decis-o din proprie inițiativă, în timp ce constituția (articolul 11) face referire la o acțiune conjugată a președintelui și a guvernului sau a Camerelor. O asemenea practică a rămas fără opoziție. Dacă, în schimb, un președinte minoritar ar fi început o procedură de referendum, putea fi blocat și, fără îndoială, ar fi fost. În aceeași măsură, constituția nu prevede ca președintele să-l destituie pe primul ministru. În trecut s-a întâmplat acest lucru; dar este puțin probabil ca un președinte în minoritate să încerce să o facă.

[5] Dacă această interpretare este corectă, ea depășește, am impresia, obiecția lui Linz în ceea ce privește semiprezidențialismul, mai precis faptul că nu există „nici un principiu democratic de rezolvare a disputelor între executiv și legislativ cu privire la care dintre cele două reprezintă de fapt voința poporului" (1990, 63).

[6] Acest lucru se datorează în principal faptului că interpreții nu sunt deloc siguri de referentul lor: fie constituția formală, fie constituția materială sau interacțiunile dintre cele două. Combinația între aceste elemente (după câte înțeleg eu) decurge din analiza făcută de mine

cazului francez şi va fi precizată pas cu pas.

[7] Constituţia irlandeză nu atribuie preşedintelui nici o putere deosebită; şi, într-o asemenea situaţie, nu este nimic de reînviat. Iar în Islanda, atrofierea sarcinii prezidenţiale a ajuns în punctul din care nu se mai poate întoarce prin procedura reînnoirii automate a mandatului prezidenţial atunci când nici un candidat nu se opune preşedintelui a cărui funcţie a încetat.

[8] Constituţia portugheză din 1982 a interzis puterii prezidenţiale să demită guverne sau miniştri (cu condiţia ca instituţiile democratice să nu fie distruse: articolul 198) şi întreaga lor putere legislativă. A mai redus şi puterea sa de veto absolut asupra legilor. În concluzie, preşedintelui portughez i-au rămas, după 1982, puterile normale ale preşedinţilor parlamentari, cu unica adăugire a puterilor de rezervă capabile să combată slăbiciunea majorităţilor parlamentare şi a guvernelor în funcţie. Aşadar, după 1982, preşedintele portughez nu mai este coparticipant la sfera decizională. Fapt care mă determină să nu consider Portugalia de astăzi un sistem de tip semiprezidenţial.

[9] Pe lângă Rusia, ţările Europei de Est care aleg direct şeful statului sunt, astăzi, Bulgaria, Croaţia, Lituania, Polonia, România. Dar, se ştie, alegerea populară a preşedintelui nu este ca atare o condiţie suficientă a prezidenţialismului.

[10] Atunci de ce Shugart şi Carey înscriu Franţa în tipul premier-prezidenţial? Pentru cea mai mare parte din timp, şi pe baza constituţiei materiale, cea de-a Cincea Republică ar fi trebuit să fie înscrisă în tipul prezidenţial-parlamentar.

[11] Cei doi autori consideră ca fiind cazuri prezidenţial-parlamentare Ecuadorul, Germania din perioada Weimar, Coreea, Peru şi Sri Lanka (Shugart şi Carey 1992, 40-1). Nici unul din aceste cazuri (în parte friabile) nu mi se pare convingător. Şi, mai ales, nu găsesc nici un motiv plauzibil pentru a include Republica de la Weimar într-o asemenea categorie. Dacă este vorba despre criteriul al doilea al lui Shugart şi Carey („preşedintele numeşte şi demite miniştrii"), atunci trebuie amintit faptul că preşedintele Weimar-ului nu alegea membrii guvernului; iar dacă este vorba despre cel de-al treilea criteriu al acestora („miniştrii sunt supuşi încrederii parlamentului"), acest lucru nu este foarte clar.

[12] Faptul că în Finlanda alegerea colegiului electoral a fost controlată de partide și s-a conformat aliniamentelor de partid este irelevant. Caracterul indirect rămâne astfel și în absența controlului partidic, chiar dacă probabilitatea de a obține președinți puternic minoritari ar crește. Shugart și Carey argumentează că o alegere prezidențială indirectă fără voturi angajate nu este „foarte diferită de alegerile din parlament" (1992, 221). Dar o comparație între Finlanda și Italia – două țări cu sisteme de partid foarte asemănătoare – scoate la iveală diferențe marcante. Și, pe urmă, Shugart și Carey neglijează în acest mod o legitimitate diferită.

[13] Ideea este dezvoltată *infra*, cap. VIII, secțiunea VIII.3.

[14] Trebuie să fie clar că eu includ printre instrumentele „ingineriei constituționale" și sistemul electoral, chiar dacă sistemele electorale sunt de obicei (dar nu întotdeauna; Austria este o astfel de excepție) materia legislației organice.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a treia

TEME ŞI PROPUNERI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. "M. EMINESCU" IAŞI

Capitolul VIII

Dificultatea politicii

VIII.1. Primitivismul democratic şi negativismul

Dacă ne gândim bine, administrarea politicii era cu mult mai simplă, să spunem, acum un secol. Dificultatea în creştere a politicii rezultă din multe cauze. Din punct de vedere intelectual, ar trebui să ne întoarcem la sfârşitul anilor '60, când revolta studenţească a adus în faţă un nou primitivism democratic. Dar seminţele „politicii dificile" sunt şi tehnologice şi au mult de-a face cu videodemocraţia. Şi, între timp, suntem confruntaţi cu procese degenerative, îndeosebi cu o escaladare a corupţiei politice tinzând a corupe politica însăşi.

Este un adevăr binecunoscut deja: a face lucrurile să pară mai simple decât sunt în realitate le complică. Cum spunea odată Mencken: „Pentru fiecare problemă umană există o soluţie care este simplă, clară şi greşită". Şi în timpul anilor '60 a crescut o generaţie care credea că există soluţii simple şi clare pentru aproape orice. Generaţia revoluţiei din campusuri era convinsă că „adevărata democraţie" consta pur şi simplu în atribuirea de tot mai multă putere unui număr tot mai mare de persoane. Clar, dar greşit. Democraţia nu poate fi pur şi simplu puterea poporului, întrucât „puterea poporului" este doar o abreviere a expresiei „puterea poporului *asupra* poporului". Puterea este o relaţie, şi a avea putere

implică (într-un oarecare mod şi într-o oarecare măsură) că cineva controlează pe altcineva. Pe deasupra, o putere reală este o putere care este exercitată. Dar cum poate un întreg popor – compus din zeci sau chiar sute de milioane de persoane – să-şi exercite puterea asupra lui însuşi? Nu există un răspuns simplu la această întrebare.

Revoluţia culturală (cea occidentală, mai precis) din anii '60 a susţinut că adevărata democraţie trebuia să fie „democraţia deplină" – democraţia peste tot –, iar acest lucru implica faptul că democraţia politică trebuia să fie completată de democraţia economică. Uşor? Părea uşor pentru că teza cerea doar (în varianta sa non-marxistă) extinderea în fabrică sau în serviciile societăţii postindustriale a mecanismelor de autoguvernare ale democraţiei politice. Complicaţia care a trecut neobservată, atunci ca şi acum, era că democraţia economică trebuia să rămână „economică", adică trebuia să se ocupe de economie. Şi, cu siguranţă, nu există nici un răspuns uşor la întrebarea: cum trebuie corelate procedurile decizionale democratice cu costurile, productivitatea, profiturile şi cu necesitatea de menţinere în fruntea mulţimii de pieţe competitive globale.

Atunci când aspiraţiile înalte ale rebelilor anilor '60 au naufragiat în mijlocul pericolelor reale, ceea ce le-a rămas a fost un foarte adânc, un profund dezgust pentru lumea care a supravieţuit contestaţiilor lor. În timp ce soluţiile simpliste inventate de „imaginarea la putere" s-au destrămat de la sine, ereditatea lor s-a perpetuat până la noi sub forma unui *negativism simplist*. Întotdeauna sunt atâtea lucruri greşite în lume, încât nu se greşeşte niciodată alegându-se calea „criticismului". Aşa o fi. Dar este criticismul un scop în sine? Pentru negativişti, da. Negativistul nu se întreabă niciodată: care este scopul? Unde mă duce sau la ce ajută critica mea? Şi nici măcar nu se întreabă *care sunt alternativele*! Suspiciunea că alternativele ar putea fi mai proaste sau că nu există alternative rar îi trece prin minte.

Rezultatul clar al „simplismului" – combinația de democrație infantilă și de negativism crud – este că vechea mașinărie a politicii primește adesea lovituri puternice, dar nici un sfat serios despre cum să se dreagă sau să se schimbe în mai bine. De fapt, cu cât o stricăm mai rău, cu atât suntem mai puțin capabili să o reparăm. Analog, am investit toată ingeniozitatea noastră în încercarea de a extinde „democrația orizontală", neglijând și chiar lovind, în acest proces, „democrația verticală". Astfel, pentru multe decenii aproape am uitat că la capătul democrației este, și nu poate să nu fie, un *sistem de guvernare*. Iar prin neglijarea funcției guvernării înrăutățim sau chiar primejduim funcționarea ei.

VIII.2. Corupția și respingerea politicii

Politicienii sunt populari în timpuri eroice, dar sunt rareori populari în perioade de rutină, atunci când politica democrației devine o administrare cotidiană, de zi cu zi, a problemelor „obișnuite". În literatura așa-numită antiparlamentară a sfârșitului de secol XIX abundă deja invectivele împotriva politicienilor; invective care revin de atunci fără contenire. Scepticismul și deziluzia față de politică nu sunt deci o noutate. Atunci când Lipset și Schneider (1983) s-au referit la „*gap*-ul de încredere" dintre cetățeni și reprezentanții lor, aceștia nu subliniau o tendință inedită. Și, de atunci, în multe țări deziluzia și neîncrederea s-au dezvoltat într-un crescendo de frustrări, de ură și, în cele din urmă, de respingere a politicii. În final, așadar, ne confruntăm cu o repulsie pe care o putem numi *politica antipoliticii*.

Cum s-a ajuns aici? Explicațiile sunt destule. Una este negativismul pe care tocmai l-am examinat[1]. Și televiziunea este un factor. Un al treilea factor este disoluția fundamentului ideologiei. Dar explicația punctuală pentru furia actuală este dată, cred, de corupția

politică. Politica nu a fost niciodată, şi probabil că nu va fi vreodată, imaculată; iar corupţia politică nu este, cu siguranţă, un fenomen nou. Dar aviditatea şi corupţia au atins în ultimul timp niveluri fără precedent. Corupţia politică a atins de fapt punctul în care corupe politica.

Precizez imediat că, atunci când spun: corupţia corupe politica, intenţionez să spun: corupe „politica democratică", întrucât în alte contexte a te îmbogăţi prin mijloace politice poate să nu fie sau să nu fie perceput drept corupţie. Corupţia devine corupţie numai atunci când entităţile politice ating stadiul de diferenţiere structurală care furnizează – în cuvintele lui Max Weber – o birocraţie „raţional-legală". În particular, corupţia devine corupţie doar atunci când un serviciu devine „un serviciu public" (prestat de oficialii publici aleşi sau de funcţionarii civili salariaţi ai statului), ceea ce îi îndreptăţeşte pe cetăţeni să se folosească de el gratuit. Se vorbeşte în general de Africa, de o mare parte a Orientului Mijlociu şi de Asia ca de zone de corupţie totală. Dar aceasta este o generalizare greu aplicabilă ţărilor în care funcţiile politice sunt încă prerogative ale unei pături superioare şi unde este normal ca politica să fie sursă şi mijloc de îmbogăţire. Dar atunci când există cu adevărat „corupţie", ea are două feţe. Pe de o parte, avem politicieni şi funcţionari care sunt corupţi, care sunt „cumpăraţi" pentru a face sau pentru a nu face anumite lucruri; şi, pe de altă parte, avem politicieni care extorchează bani pentru cariera lor politică şi care, în acest proces, îi fură pentru ei înşişi.

Aici, din nou, trebuie să fim prudenţi cu generalizarea. Corupţia (în care includ simetricul său, extorcarea) este cu siguranţă extinsă într-o mare parte a Americii Latine. În 1993, preşedintele Braziliei, Collor, şi de asemenea Perez, preşedintele Venezuelei, au fost constrânşi să demisioneze, fiind acuzaţi de corupţie. Corupţia este o problemă serioasă şi în Argentina şi în toată zona. În Europa, sistemul de partide italian a fost literalmente

nimicit, în 1993, de scandaluri legate de corupție; chiar și Japonia a fost profund afectată în ultimii ani de scandaluri legate de finanțarea politicii. Trebuie adăugat că și regimurile comuniste au fost regimuri profund corupte și că dispariția comunismului a intensificat corupția în țările fostului imperiu sovietic. Totuși, este clar că anumite țări au rezistat corupției mult mai bine decât altele. Generalizarea mea se referă așadar la o tendință care este, de altfel, inegală. Chiar și așa, politica murdară a banilor murdari este în general în creștere de ceva timp. Din trei motive.

Primul motiv este criza eticii și, în mod special, dispariția eticii „serviciului public". Un al doilea motiv formidabil este pur și simplu că sunt prea mulți bani în joc. Iar un al treilea motiv este că prețul politicii a devenit excesiv și, într-o mare măsură, în afara oricărui control[2]. Ideea de fond este, deci, că încet-încet constrângerile etice slăbesc, în timp ce tentațiile devin tot mai mari și bat la porțile noastre într-un ritm amețitor. Banii care se pot recupera din droguri sunt doar un exemplu printre multe altele. Multe prețuri sunt și trebuie să fie controlate (prețurile medicamentelor, ale serviciilor etc.); și un număr aproape infinit de activități necesită permise, reglementări, controale de inspecție. Ocaziile de corupție și de extorcare sunt, în consecință, tot atât de numeroase. Parțial, acești bani murdari sunt „bani necesari" pentru a face față prețului falsei alegeri; dar în parte intră pur și simplu în buzunarul celui care îi poate procura.

Cum poate fi contracarată corupția politică? Cu siguranță, prețul politicii poate și trebuie să fie redus. Cu siguranță cheltuielile electorale pot fi și trebuie îngrădite[3]. Și cu cât mai mult este expulzat statul din ariile extrapolitice, cu atât se diminuează și ocaziile și tentațiile corupției politice. De asemenea, trebuie înăsprite pedepsele și trebuie impuse controale eficace. Toate acestea sunt ușor de propus și de pus în aplicare. Dar corupția și lăcomia se autoalimentează. Era necesar un șoc, și din fericire

acesta este pe cale să apară. Acoperişul corupţiei politice se ridică. Astăzi corupţia este descoperită şi puternic resimţită. De fapt, declaraţia la zi este *in primis* declaraţia împotriva corupţiei politice.

Susţin cu tărie că democraţiile trebuie curăţate din nou şi că, evident, „curăţarea politicii" este o prioritate fundamentală a vremurilor noastre. Dar în cursul acestei curăţări politica devine o cursă tot mai plină de obstacole. Dacă politicienilor nu li se mai acordă încredere[4] şi dacă partidele sunt discreditate[5], atunci avem un joc cu piese lipsă. Trebuie observat că dezgustul şi deziluzia pot duce şi la apatie, la retragerea din politică, la ceea ce în anii '50 se numea „depolitizare". Dar respingerea politicii, proces care se extinde astăzi, nu este deloc pasivă, ci activă, participantă şi vindicativă. Şi dacă cetăţeanul „apatic" făcea politica destul de uşoară, cetăţeanul activ vindicativ o poate face extrem de dificilă.

O să repet – pentru că nu vreau să fiu greşit înţeles – că măturoiul antipoliticii este un măturoi necesar. În balanţă, excesele lui sunt preferabile hotărârii de a nu interveni. Cu toate acestea, atunci când aruncăm apa murdară a corupţiei nu trebuie să aruncă şi copilul odată cu ea. Dezgustul faţă de partide şi discreditarea politicienilor se reflectă în mod inevitabil asupra instituţiilor în care aceştia sălăşluiesc. Şi dacă instituţiile reprezentative sunt percepute în general ca instrumente inadecvate ale democraţiei, atunci salvarea copilului devine o însărcinare destul de dificilă.

VIII.3. Video-politica şi video-democraţia

Negativismul simplist şi neîncrederea în politică pot fi trecătoare, şi este de bun augur ca ele să fie depăşite. În schimb, revoluţia media şi, în acest domeniu, video-politica şi video-democraţia sunt cu noi pentru totdeauna. Dar să începem de la revoluţia media, având în vedere că *potere del video* se extinde

dincolo de sfera politicului. Cu adevărat, televiziunea ne replăsmuieşte propriul mod de a fi.

Homo sapiens este – a devenit – un animal care citeşte, capabil de abstractizare, a cărui înţelegere (inteligenţa, *intelligere*) trece dincolo de ceea ce vede şi care este chiar detaşat de ceea ce vede. Dar *homo sapiens* este pe cale de a fi detronat şi înlocuit de *homo videns*, un animal construit de televiziune a cărui minte nu mai este formată din concepte, din construcţii mentale abstracte, ci din imagini. *Homo videns* – o spune şi cuvântul – doar „vede", iar orizontul său este limitat la imaginile care-i sunt oferite spre vizionare. Astfel, în timp ce lui *homo sapiens* îi este permis să spună „văd" pentru a însemna „înţeleg", *homo videns* vede fără a fi asistat de înţelegere. Şi acest lucru se întâmplă fie pentru că mult din ceea ce i se arată are o semnificaţie restrânsă, fie pentru că ceea ce este semnificativ este, în cel mai bun caz, prost explicat[6].

Revenind la temă, video-politica a intrat deja tangenţial în discuţia mea atunci când am făcut referire la modul în care influenţează alegerea preşedinţilor (*supra*, cap. VII, secţiunea VII.3.); este evident că influenţa sa priveşte în mod egal orice tip de alegere. Mai mult, video-politica afectează profund opţiunile, adică deciziile pe care le iau politicienii, întrucât politicienii reacţionează tot mai mult nu la evenimentele în sine, ci la „evenimentele media", adică la ceea ce este făcut video-vizibil şi chiar la evenimente media-iniţiate, adică într-o largă măsură fabricate de televiziune[7]. Şi, desigur, video-politica îl schimbă chiar pe cetăţean, întrucât video-cetăţeanul care „vede politica" în imagini este un protagonist cu totul nou al procesului politic.

Bilanţul vârstei televiziunii arată, ca toate bilanţurile, active şi pasive. Video-politica este extrem de eficientă în „expunerea" greşelilor şi acţiunilor greşite (sau non-acţiunilor). Acest lucru reuşeşte foarte bine, în plus, să înflăcăreze şi să mobilizeze pe scară largă publicul în bătălii pentru cauze bune (sau doar frivole).

De exemplu, face minuni în denunţarea corupţiei politice şi a abuzurilor de orice natură. Televiziunii îi mai este atribuit meritul de a furniza o cantitate tot mai mare de informaţii unui număr tot mai mare de persoane. Dar aici încep să am dubii; aici activele video-politicii cedează locul pasivelor. Informaţia nu este o simplă anunţare a „noutăţilor" zilei (*news*, a ceea ce este nou), întrucât se presupune că un public informat este în măsură să exprime o *părere* informată. Dar este aşa? Cred că nu. Publicul hrănit de televiziune este, sub toate aspectele, un public amplu dezinformat şi prost informat. Este adevărat că televiziunea se adresează unui public foarte larg; dar mesajele sale şi *newscasting*-ul dau aparenţa, nu substanţa informaţiei. Mai multe persoane sunt informate mai puţin (şi cu o tot mai mare lipsă de conţinut). În acelaşi timp publicul este alimentat cu o informaţie „emoţională", furnizată de imagini care stârnesc compasiunea sau mânia: fapt care adesea supraîncălzeşte problemele mult dincolo de capacitatea noastră de a le rezolva. Şi nu văd în acest lucru nici un câştig.

În concluzie, priorităţile televiziunii sunt lovitura jurnalistică (*scoop*), impactul vizual (o imagine bună) şi cifrele de audienţă. Este vorba în mod clar de priorităţi ordonate defectuos. Politicianul pleacă la vânătoare de voturi o dată la fiecare patru ani. Televiziunea îi face numărătoarea voturilor în fiecare zi. Prin forţa lucrurilor, aşadar, mediul este frivol, iresponsabil şi populist. Este adevărat că putem avea o video-politică de elită alături de o video-politică de masă. Dar televiziunea de elită este vizionată de puţini, în timp ce televiziunea de masă îi înşfacă pe cei mulţi, banii şi, pe parcurs, voturile. Atunci când soseşte jumătatea de oră a ştirilor, montajul televizual le spune telespectatorilor: noi te lăsăm pe tine (şi pe cei aidoma ţie) să vorbeşti în numele tău, şi depinde de tine (şi de fiecare în parte în ceea ce-l priveşte) să ne spui ce simţi sau ce-ţi place. Ecranul este astfel umplut de „interviuri la întâmplare" în care unui amestec bine administrat de chipuri îi sunt oferite cinci

secunde de glorie vorbitoare; sau, altfel, apare un prezentator care, foarte amabil, relatează că sondajele de opinie stabilesc asta şi asta.

Este multă falsitate şi confuzie în toate acestea. Interviul întâmplător nu reprezintă o mostră a vreunui lucru marcant, nici nu „reprezintă" (statistic vorbind) mare lucru, iar în problemele serioase, această tehnică funcţionează în mod eminent ca un amplificator şi multiplicator al stupidităţii. Nici sondajele nu relevă „vocea poporului"; mai degrabă, relevă vocea mediei în popor, având în vedere că părerile făcute astfel cunoscute sunt în mare parte o *reflectare* a mediei. Cum vor şti oamenii în cine trebuie să se încreadă? Lumea află, cu siguranţă, ascultând mijloacele de informare. Şi cum cantitatea de omiteri şi de distorsiuni selective pe care mesajul vizual le conţine este enormă, înseamnă că poporul erei media ajunge să fie un popor „fabricat de media".

Dar acestea sunt argumente pe care nu le pot dezvolta aici[8], întrucât scopul acestui capitol este doar de a arăta cât de dificilă a devenit politica. Închei, aşadar, astfel: video-politica produce un crescendo al participării emotive, al mobilităţii emoţiilor, în condiţii de informare în descreştere şi de informaţie sărăcită. Şi, dacă este aşa, a „face politică" (politică bună) devine un pericol. Cu atâtea cauze majore, să încercăm cel puţin să păstrăm în ordine casa politicii şi să dotăm democraţia ca sistem de guvernare cu structuri adecvate.

Note la Capitolul VIII

[1] În acest negativism, „criticismul cu orice preţ" şi politica antipoliticii se confundă şi se sprijină reciproc. Diferenţa este că primul este o negaţie intelectuală, cealaltă este o reacţie de jos.

[2] La cele mai recente alegeri, în Japonia costul unui loc al partidului liberal-democrat a fost în medie de circa 10 miliarde de lire; în S.U.A., costul unui loc de senator în California a atins 15 miliarde de lire (media

în stat este de 6 miliarde), iar cheltuielile bienale totale pentru alegerile în Congres se învârt în jurul sumei de 750 de miliarde de lire; în Italia, costul alegerilor din 1992 a fost estimat la 1,500 miliarde lire.

[3] În mod absurd, Curtea Supremă a Statelor Unite a emis judecata că a fixa un plafon sumelor pe care un candidat le poate cheltui reprezintă o violare neconstituţională a dreptului „libertăţii de exprimare". Dar această exagerare a conceptului de liberă exprimare rămâne, până astăzi, un caz izolat.

[4] O manifestare tipică a acestei neîncrederi este, în Statele Unite, fixarea unui termen-limită pentru funcţiile elective (în general, de două sau trei mandate). Această limită a fost deja aprobată printr-un referendum în mai multe State.

[5] Este simptomatic faptul că noile partide tind să nu se numească astfel, ci mişcări, alianţe, ligi, *rassemblements*. De observat că respingerea cuvântului „partid" în ţările ex-comuniste se explică în mod diferit.

[6] Contraargumentul este că *homo sapiens* şi *homo videns* se bazează unul pe celălalt. Aceasta încă mai poate fi valabil pentru un timp. Dar ne aflăm, categoric, într-o perioadă de tranzit de la o prevalenţă la alta; şi a percepe această trecere ca pe un simplu amestec înseamnă să închidem ochii în faţa gravităţii problemei.

[7] Nu sunt primul care observă că în Statele Unite deciziile politicii externe sunt mereu modelate şi impuse de televiziune. Preşedintele Reagan a rămas implicat în *Iran-gate* mai ales pentru că imaginile lacrimogene ale ostaticilor inundau ecranele. Şi, în 1993, de ce au intervenit în Somalia mai degrabă decât în Sudan şi, cu aceeaşi motivaţie, în numeroase alte state africane? În acestea şi în multe alte exemple politica se îndreaptă într-acolo unde merge televiziunea. Iar Somalia este dată uitării atunci când televiziunea o părăseşte.

[8] Sunt tratate mai amplu în Sartori (1989) şi mai ales în Sartori (1997).

Capitolul IX

Prezidenţialismul alternant: o propunere

IX.1. De la un motor la două motoare

Prezidenţialismul şi parlamentarismul sunt mecanisme cu un singur motor. În cadrul primului sistem, motorul este preşedintele, în cel de-al doilea, parlamentul. Şi de cele mai multe ori motorul prezidenţial pierde din turaţie şi este slăbit la întretăierea în linie descendentă cu parlamentul, în timp ce motorul parlamentar blochează şi dezarticulează, în ascensiunea sa, funcţia guvernării. Semiprezidenţialismul este, în schimb, un sistem cu motor dublu. Dar întrucât cele două motoare ale sale acţionează simultan, ce anume se întâmplă dacă ele încep să împingă în direcţii opuse şi să funcţioneze unul împotriva celuilalt? Chiar dacă sistemul francez este capabil să facă faţă guvernării divizate, nu poate exclude riscul de a desfăşura două motoare în contrasens.

Aceste considerente mă determină să caut un sistem cu două motoare care nu sunt însă aprinse simultan, ci succesiv: un sistem care poate fi numit *prezidenţialism alternant* sau *prezidenţialism intermitent*[1]. Ideea de fond este aceea de a avea un sistem parlamentar stimulat sau, dimpotrivă, sancţionat de o destituire-substituire prezidenţială. Atâta timp cât sistemul parlamentar funcţionează, lui îi este permis să dureze. Dar dacă nu funcţionează, dacă se blochează, atunci motorul parlamentar este oprit şi înlocuit de un

motor prezidenţial. Ideea fundamentală este aşadar de a avea – pe toată durata legislaturii – un morcov care să premieze „faptele bune" şi un băţ care să pedepsească faptele rele.

Se înţelege că propunerea unui prezidenţialism alternant are ca punct de referinţă un sistem parlamentar; ceea ce nu implică însă faptul că aplicarea sa ar fi restrânsă la sistemele parlamentare. Să presupunem că ne aflăm în prezenţa unui sistem prezidenţial „imposibil", care nu poate fi făcut să funcţioneze prin nici un corectiv. Într-o asemenea situaţie, poate fi reconvertit într-un sistem parlamentar care să prevadă, în interiorul său, un mecanism de autocorecţie.

Sistemele prezidenţiale latino-americane care caută o soluţie alternativă au, după părerea mea, două opţiuni. Una este semiprezidenţialismul de tip francez; o soluţie care cu siguranţă ar îmbunătăţi prezidenţialismul de tip american, dar care rămâne, totuşi, un remediu insuficient pentru ţări ca Brazilia şi, în general, pentru sisteme politice caracterizate de atomizare parlamentară şi de un multipartidism fluid sau excesiv. Cealaltă opţiune nu este, aşadar, parlamentarismul standard (*supra*, cap. VI, secţiunea VI.5.), ci un sistem parlamentar capabil să se autoredreseze. Mi se pare (pe temeiuri foarte diferite, desigur) că formula prezidenţialismului alternant s-ar potrivi Mexicului – de-a lungul marşului său întreprins pentru îndepărtarea de o putere superconcentrată – mult mai bine decât o formulă semiprezidenţială[2]. Adaug: constituţiile puternic disfuncţionale inventate în grabă în multe ţări ex-comuniste ar putea fi modificate în mod util experimentând un segment de parlamentarism corectat şi contrabalansat de un segment de prezidenţialism.

Reluând firul discuţiei, întrebarea este: în ce măsură pot mecanismele constituţionale să promoveze o guvernare eficientă şi să obstrucţioneze o guvernare ineficientă? Pentru ceea ce ne-am propus, ar fi de ajuns să definim guvernarea eficientă ca o guver-

nare pusă în situația de a acționa și încurajată să opereze în mod responsabil. Dimpotrivă, o guvernare ineficientă constă în guverne instabile, incompetente, ineficiente și/sau incapabile. Ceea ce înseamnă că guvernele nu ar trebui să fie răsturnate doar pentru că parlamentarii vor să devină miniștri; că guvernele nu ar trebui să fie compuse din șefii-curenți în disprețul total al capacităților și competențelor; și că nu servește la nimic să combați guverne impotente înlocuindu-le cu alte guverne impotente, adică să repeți pur și simplu aceeași cârpeală.

IX.2. Președinția intermitentă dar puternică

Așadar, cum pot fi ajutate și încurajate guvernele să acționeze în mod responsabil? Formula prezidențialismului alternant urmărește acest obiectiv în trei moduri, adică prin intermediul a trei aranjamente structurale.

Primul: fiecărui parlament nou îi este permis să voteze în funcție un singur guvern dacă legislatura durează patru ani și două guverne dacă durata sa este de cinci ani. Asta înseamnă că, în timpul primei sau primelor două guvernări, sistemul politic va funcționa după regulile obișnuite ale parlamentarismului.

Cel de-al doilea: dacă și când guvernul sau guvernele stabilite prin metoda parlamentară cad, atunci se declanșează un mecanism prezidențial „puternic" care durează pe parcursul întregii legislaturi. Acest lucru implică faptul că președintele devine și șeful guvernului, numește și demite miniștrii după cum crede de cuviință, guvernul nu este subiect al unui vot de încredere, nici posibil de demis printr-un vot de neîncredere. Invers și simetric, rolul parlamentului este acum în mod drastic redus la unul de control.

Cel de-al treilea, președintele este ales în mod indirect sau

direct de majoritatea absolută a votului popular, rămânerea sa în funcţie coincide cu durata parlamentului (patru sau cinci ani) şi poate fi oricând reales. Se înţelege că în perioada parlamentară şeful statului rămâne un preşedinte obişnuit de tip parlamentar (la fel ca, să spunem, în Austria); că legitimitatea sa directă şi independentă este, iniţial, una de „rezervă"; şi că se poate foarte bine întâmpla ca alternanţa prezidenţială să nu se declanşeze. Dar într-o asemenea situaţie este licit să presupunem că mijloacele de intimidare au fost eficiente, că intenţia sa a fost realizată.

Acestea sunt punctele forte; acum să vedem detaliile. Un prim punct general este acela că în contextul prezidenţialismului alternant puterea guvernului parlamentar iniţial ar fi în mod semnificativ consolidată, pentru că toate părţile implicate în joc înţeleg că a contribui la căderea guvernului înseamnă şi a contribui la declasarea parlamentului. În acelaşi timp, şi deopotrivă, parlamentarii nu mai pot percepe masacrul anual al guvernelor ca pe o şansă anuală personală de ocupare a fotoliilor ministeriale. Cu o legislatură de patru ani, „vânătoarea de fotolii" începe şi se termină cu primul guvern; şi chiar cu o legislatură de cinci ani jocul este prea scurt pentru a merita să fie jucat. În baza acestor două considerente, ne putem aştepta în mod rezonabil, aşadar, ca guvernele parlamentare nu doar să dureze mai mult, ci şi ca guvernarea lor să fie mai incisivă faţă de cea a unui sistem parlamentar obişnuit.

Acest element al propunerii mele a fost subiectul a două critici divergente. Ipoteza unor critici a fost că un complot anti-prezidenţial ar putea face în aşa fel încât motorul preşedintelui să nu fie niciodată pus în funcţiune. Ipoteza altor critici a fost, dimpotrivă, că un complot la adresa preşedintelui ar putea declanşa alternativa prezidenţială în contra-timp, în prea mare grabă. Întrucât cele două scenarii se neutralizează unul pe celălalt, devine corectă perspectiva mea conform căreia pentru un timp, care se întinde de

la o treime la jumătatea duratei, legislatura va deveni parlamentară sau prezidențială. De fapt, nu văd cum un guvern care nu face nimic ar putea fi menținut în viață timp de patru ani, atunci când există alternativa unui guvern capabil să facă ceva. Pe de altă parte, parlamentarii sunt extrem de încântați să lase pe umerii altcuiva măsurile nepopulare la care nu doresc să subscrie; și, astfel, ca binevenită ușurare, să scoată castanele din foc cu mâna președintelui care trebuie să fie ales sau care ar putea fi ales. În ceea ce privește ipoteza contrară, nu văd izbucnind din senin comploturi prezidențiale, adică fără prime sau beneficii care să le revină complotiștilor.

Trecând la cea de-a doua caracteristică a prezidențialismului alternant, întrebarea este: cât de „puternic" ar trebui să fie interregnul prezidențial? Cheia răspunsului este că ne ocupăm de fapt de un *interregnum*. Sistemele prezidențiale nu prevăd președinți intermitenți și, prin urmare, nu își pot permite (fără să riște prea mult) președinți extrem de puternici. Dar un președinte intermitent al cărui mandat se încheie odată cu finalul fixat al fiecărei legislaturi, care nu se mai poate reinstala ca președinte prezidențialist la începutul vreunei legislaturi și al cărui ciclu de putere real este probabil de la doi la trei ani reduce în mod drastic factorul de risc. Formula mea admite de aceea președinți puternici. Dar, mai exact, cât de puternici?

În sistemele prezidențiale standard președinții sunt, în general, puternici în domeniul executiv – dețin efectiv controlul guvernului lor și al posturilor distribuite partizanilor partidului la putere – și, în general, slabi în arena legislativă, în raza de acțiune a parlamentului. Problema este așadar puterea legislativă (și va fi examinată în capitolul următor). În schimb, puterea executivă a unui președinte alternant nu pune nici o problemă; atunci când este numit în funcție, acesta se comportă ca un președinte de tip american. Cum guvernul său nu este subiectul condiționărilor parlamentare, președintele are mână liberă în a-i alege și a-i demite

membrii. Trebuie ţinut cont, aşadar, că preşedintele alternant poate fi tentat să promoveze şi să accelereze propria venire la putere. Pentru a-l împiedica în acest proiect, nu trebuie să i se permită preşedintelui să-i recompenseze cu un minister pe parlamentarii care au „conspirat" în favoarea sa. Prezidenţialismul alternant impune, apoi, o incompatibilitate rigidă între funcţia parlamentară şi sarcinile ministeriale[3]. Incompatibilitatea nu este doar o precauţie necesară, ci şi – după aprecierea mea – un lucru bun în sine, pentru că este bine să existe, în mod periodic, guverne de „oameni din afară" (care să fie, evident, şi experţi) pentru a fi comparate cu guvernele politicienilor. Şi politicienilor le face bine să fie supuşi concurenţei.

Cea de-a treia caracteristică a prezidenţialismului alternant este aceea că preşedintele şi parlamentul trebuie aleşi în mod simultan, şi tot simultan trebuie să-şi încheie activitatea. Aceasta este o condiţie crucială, având în vedere că fixează puterii preşedinţiei intervaluri şi limite de timp riguroase. Este la fel de important, pe de altă parte, să nu existe limite impuse posibilităţii de realegere a preşedintelui, deoarece un preşedinte cu o bună prestaţie ar putea fi recompensat. Iar natura discontinuă a puterii sale „forte" elimină motivele care ar justifica non-reeligibilitatea. În fine, preşedintele trebuie să fie ales de o majoritate absolută, de preferinţă prin sistemul dublului tur de scrutin. Sugestia mea este că întreaga maşinărie ar funcţiona la superlativ dacă şi alegerea parlamentului s-ar baza pe dublul tur de scrutin. De fapt, în această manieră obţinem o „preşedinţializare" a comportamentelor electorale care conduce la agregate bipolare ce susţin, la rândul lor, performanţele parlamentare ale sistemului. Chiar dacă premiul prezidenţial nu este la fel de decisiv în prezidenţialismului alternant ca în semiprezidenţialismul celei de-a Cincea Republici franceze, analogiile sunt suficient de puternice pentru a justifica adoptarea aceluiaşi sistem electoral în toate domeniile.

IX.3. Cel mai bun din două lumi?

Atunci când schema sistemului prezidențial alternant este evaluată în întregime, devin vizibile, am impresia, și alte merite. În primul rând, în acest context nu este nevoie de alegeri anticipate și de recurgerea la dizolvarea parlamentului. Consider asta un merit din două motive: atât pentru că alegerile frecvente supraîncălzesc politica și generează un exces de politică electorală iresponsabilă, cât și pentru că nu există nici o garanție că noi alegeri vor produce parlamente diferite și vor oferi astfel o soluție problemelor care determină chemarea anticipată la urne. Italia a avut, între 1968 și 1987, o serie de cinci alegeri anticipate care nu au rezolvat sau nu au schimbat mare lucru. Iar Republica de la Weimar a fost ajutată în colapsul său de o serie de patru dizolvări consecutive ale *Reichstag*-ului, între 1930 și 1933, care doar au înrăutățit lucrurile. Așadar, alegerile anticipate sunt deseori inutile și uneori chiar contraproductive. În locul lor, soluția de a schimba – către jumătatea legislaturii – motorul și conducătorul nu implică nici un cost și cu siguranță ameliorează lucrurile.

Un merit paralel al prezidențialismului alternant este acela că impune o limită sporirii cheltuielilor publice tipice perioadelor preelectorale promovate de parlamentarii care se așteaptă să-și „cumpere" realegerea. În schimb, cu prezidențialismul alternant, atunci când sosește momentul alegerilor, parlamentul este înghețat și, de aceea, în imposibilitatea de a solicita sau de a autoriza noi cheltuieli care să atârne în balanța publică. În ceea ce-l privește pe președinte, previziunea mea este că cea mai rentabilă tactică a sa ar fi de a lua parte la discuții ca jucător ce asigură echilibrul și în calitate de „corector" al slăbiciunilor și ineficienței parlamentului.

Dar de ce președintele nostru intermitent ar trebui să se comporte după cum mă aștept eu? Ei bine, pentru că acestea sunt „expectativele rolului" impuse de mecanismul descris aici și, mai

precis, pentru că în cadrul acestui mecanism gratificările şi recompensele sunt îndreptate, în principal, către obţinerea eficienţei. Încă o dată, avertismentul este că structurile nu pot substitui persoanele. Persoana greşită va acţiona rău chiar şi atunci când structura este cea corectă. Dar structurile greşite irosesc persoana potrivită. Să presupunem că preşedintele nostru ar fi rău ales; chiar şi aşa, rămânem cu consolarea că un preşedinte pe termen mai scurt va fi mai puţin dăunător decât un preşedinte pe toata durata mandatului. Să presupunem, invers, că plasăm persoana potrivită la locul potrivit. Într-o asemenea situaţie, avem ce este mai bun din cele două domenii, şi anume un sistem parlamentar la randamentul său maxim (interesat să evite sancţiunile) şi o alternativă prezidenţială care stimulează sau substituie acţiunea parlamentului. Să o luăm aşa: faza prezidenţială evită „părţile negative" ale guvernului parlamentar, în timp ce faza parlamentară elimină efectele colaterale indezirabile ale prezidenţialismului. Marea majoritate a politologilor aduc laude efectelor benefice ale alternanţei la guvernare, guvernelor alternative. Schimbând ce trebuie schimbat, prezidenţialismul alternant merită, din motive similare, aceleaşi laude.

Sunt toate acestea dificile, dificil de înţeles şi de pus în practică? Nu văd de ce. Ideea centrală este, spuneam, că un sistem parlamentar care procedează corect este răsplătit prin continuitatea sa, în timp ce un sistem parlamentar care procedează greşit este sancţionat prin discontinuitatea sa. Şi aceasta este, cu siguranţă, o idee uşor de înţeles. În privinţa concretizării, având în vedere faptul că prezidenţialismul intermitent combină, alternativ, un sistem parlamentar cu unul prezidenţial, oricine cumpără ideea are de parcurs doar jumătate din drum. Pentru a transforma o constituţie parlamentară într-un sistem de prezidenţialism alternant este nevoie pur şi simplu de o completare prezidenţială. Invers, celui care pleacă de la o constituţie prezidenţială i se cere să adauge

puțin mai mult decât o prefață parlamentară. Cu siguranță, în ambele cazuri cele două părți ale noii constituții vor avea nevoie de o oarecare coordonare. În același timp, dubla natură a noului sistem admite îmbunătățirea fiecăruia dintre elementele sale constitutive. În fapt, combinăm elementele unor mecanisme care de acum sunt toate binecunoscute și experimentate din plin. Dificultatea prezidențialismului alternant este pur și simplu dificultatea cu care se confruntă orice noutate. Dacă depășim șocul noutății, restul este ușor.

Note la Capitolul IX

[1] În ceea ce urmează reelaborez Sartori (1992). O discuție asupra formulei „prezidențialismului alternant" se găsește în G. Amato, A. Barbera, L. Elia, S. Galeotti, A. Manzella, G. Miglio, G. Sartori, *Parlamentarismo e presidenzialismo. Dibattito sulla proposta di Giovanni Sartori*, în „Il Politico" (LVI), 2, 1991, pp. 201-255. În 1992 nu am fost luat în serios; dar aș spune că astăzi prezidențialismul alternant ne-ar salva din încurcăturile în care ne-am împotmolit.

[2] Actualmente Mexicul este în tranziția de la un *pattern* de prezidențialism autoritar, susținut și fondat de un partid hegemonic (Sartori 1976, 232-235), la un experiment inedit de democrație prezidențială, a cărei formulă o răstoarnă pe cea americană, adică la un prezidențialism bazat pe puterea nedivizată. Până acum tranziția a avut loc mai mult în domeniul electoral, datorită reformelor electorale aprobate în 1989 și în 1993. Sugestia din textul meu se referă la momentul în care Mexicul va trebui să se democratizeze la nivelul raporturilor executiv-legislativ. Vezi și *infra*, cap. XI.

[3] Incompatibilitate strictă în sensul că un parlamentar nu poate fi numit în guvernul președintelui chiar dacă își dă demisia. Întrucât faza prezidențială ar fi cea terminală a fiecărei legislaturi, a părăsi parlamentul pentru a deveni ministru nu ar reprezenta nici o pierdere și nu ar constitui, așadar, un impediment.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul X

Paradoxul guvernării legiferante

X.1. Inițiativa și vetoul

Spuneam că problemele prezidențialismului nu se află în arena executivă, ci în cea legislativă. De aceea, până acum am răspuns doar părții ușoare a întrebării: cât de puternic trebuie să fie un președinte intermitent? Partea dificilă începe atunci când ne punem întrebarea: cum poate evita guvernarea sa obstrucționarea de către parlament? Pusă mai precis: de câtă putere are nevoie un președinte pentru a face să treacă legislația sa în parlament?

Discuția trebuie să pornească de la noțiunea de „guvernare legiferantă"[1]. Expresia scoate în evidență faptul că democrațiile noastre s-au instalat ca să guverneze sub forma legii, adică să transforme deciziile politice în comenzi legislative. Acest lucru implică faptul că este imposibil să guvernezi fără să promulgi legi și, în consecință, că susținerea parlamentară este indispensabilă pentru guvernare. Întrebarea devine așadar: cum putem fuziona guvernarea și legiferarea fără pierderi excesive atât pe panta executivului, cât și pe cea a legislativului acestui delicat parcurs?

„Să trecem peste parlament" este încă, cu siguranță, o problemă pentru guvernele parlamentare; dar este problema guvernelor prezidențiale[2]. Și cum „dificultatea de a trece" se ivește pentru fiecare tip de prezidențialism (aici fiind inclus și semiprezi-

denţialismul), problema este de a face faţă, în general. În general, aşadar, puterile legislativ-guvernative ale preşedinţilor cuprind o gamă largă de resurse care variază de la un sistem la altul. Arsenalul complet ar putea fi regrupat sub trei titulaturi principale, ca în schema ce urmează.

1. Puteri de veto	Veto omisiv (*Pocket veto*) Veto parţial (*Partial veto*) Veto în bloc (*Package veto*)
2. Puteri de iniţiativă	Legislaţie obişnuită Puteri de decretare Puteri de urgenţă
3. Referendum şi puteri de dizolvare	

Puterile de veto pleacă de la premisa că un parlament poate să iniţieze legislaţia şi/sau să modifice propunerile legislative ale executivului. Dacă un parlament poate doar să se opună şi doar să respingă proiectele de lege de origine guvernamentală, atunci nu este nevoie de nici o putere de veto prezidenţială. Cu toate acestea, marea majoritate a parlamentarilor îşi menţin un oarecare grad de iniţiativă legislativă chiar şi în sistemele prezidenţiale, şi nu ştiu nici un parlament lipsit de puteri de modificare. Puterile de veto ale unui preşedinte reprezintă, aşadar, apărarea sa împotriva exceselor sau debilităţilor parlamentului şi constituie o trăsătură tipică a sistemelor prezidenţiale. Dar există vetouri şi vetouri.

Pocket veto-ul (a-şi pune o măsură de prevedere în buzunar),

pe care îl traduc cu „veto omisiv", permite unui președinte să refuze pur și simplu semnarea unui proiect de lege. Este, în substanța lui, un veto definitiv, întrucât nu poate fi anulat. În eventualitatea în care un președinte alege pasivitatea, mai precis să nu ratifice o lege, atunci acea lege e ca și moartă și nimeni nu poate face nimic. Pe de altă parte, vetoul omisiv se transpune într-o putere total negativă.

Vetoul parțial (*partial veto*), numit în Statele Unite și *line-item* veto, se transpune în schimb într-o putere extrem de incisivă. Vetoul parțial îi permite unui președinte să intervină asupra unui proiect de lege prin modificări parțiale, eliminând dispoziții singulare; ceea ce echivalează cu refacerea unei legi. Este adevărat că vetoul parțial poate fi la rândul său anulat de o majoritate parlamentară suficientă; chiar și așa, este vetoul de care președinții au cea mai mare nevoie, întrucât vetoul parțial le permite să facă bucăți așa-numitul *legislative logroll*, adică practica de a introduce într-un proiect de lege – în trecerea sa prin Camere – orice fel de anexe având ca scop favoritismul, care de regulă constă în finanțări particulare și clientelare (*pork-barell*), în beneficiul intereselor circumscripției. Acest *legislative logroll* american constituie un abuz scandalos girat de obișnuință, iar faptul că președinților americani le-a fost interzisă (până în 1995) recurgerea la vetoul parțial a slăbit foarte mult puterea lor de inițiativă legislativă.

Președinții americani au trebuit să se mulțumească, în funcția lor, cu o putere de veto în bloc (*package veto*): puterea de a respinge o lege în totalitatea sa. Dar vetoul în bloc are cea mai scăzută eficiență între puterile de veto. Nu numai că poate fi anulat, dar președinții sunt puși în situația neplăcută de a lăsa să cadă întregul pachet sau de a înghiți o lege cu toată negustoria clientelară și localistă căreia i se aplică.

Se înțelege că eficacitatea puterii de veto este determinată de ușurința sau de dificultatea anulării ei prin acțiunea parlamentară.

Majoritatea sistemelor prezidenţiale urmează exemplul american de a solicita o majoritate calificată de două treimi pentru a invalida vetoul. Dar pot fi concepute diferite majorităţi calificate, iar nivelurile mai scăzute de anulare sunt destul de des întâlnite[3]. Şi este evident că nu există nici un nivel optim de anulare. Preşedinţii puternic minoritari pot fi insuficient protejaţi până şi de cerinţa majorităţii calificate a celor două treimi, în timp ce preşedinţii majoritari ar avea puţine motive să se teamă de o majoritate simplă.

X.2. Puterea de decretare

Până acum am văzut mai degrabă ce pot interzice preşedinţii decât ce pot face. Să trecem acum la puterea lor de iniţiativă. Puterile obişnuite de iniţiativă sunt, într-o mare măsură, aceleaşi în toate democraţiile – fie că sunt prezidenţiale, parlamentare sau mixte –, întrucât cuprind modalităţile obişnuite de guvernare legiferantă: un preşedinte sau un guvern desfăşoară şi supune proiecte de lege corpurilor legislative, care le pot aproba, respinge sau rectifica după procedurile prestabilite. În această privinţă, diferenţa principală dintre sistemele prezidenţiale şi non-prezidenţiale este că în cadrul primelor aria autorităţii exclusive de a prezenta propunerile legislative este în general mai extinsă – cel puţin în practică – decât în acestea din urmă (cu excepţia procesului bugetar, atribuit în fiecare sistem iniţiativei executivului).

Diferenţa importantă este, aşadar, că sistemele prezidenţiale bazate pe separarea puterii prezintă o problemă cu care sistemele parlamentare bazate pe împărţirea puterii nu se confruntă. Puterea împărţită „se revarsă", puterea divizată „se ciocneşte". Un guvern creat de parlament este, cel puţin în intenţii şi la origine, o parte a parlamentului, în timp ce un guvern creat de preşedinte constituie partea adversă. Evident, dacă un preşedinte se bucură de majorităţi

nedivizate şi de sprijinul unui partid parlamentar disciplinat, guvernarea sa prin legiferare nu ridică nici o problemă. Dar este vorba, o ştim, de un eveniment foarte rar. Şi aceasta explică proeminenţa pe care puterile de decretare o dobândesc în general în marea majoritate a sistemelor neparlamentare.

Şi guvernele parlamentare au îndreptăţirea să recurgă la decrete de lege; dar se cere ca „guvernarea lor după decret" să fie excepţională, să fie justificată de urgenţă şi să fie supusă unor condiţii restrictive. Dimpotrivă, *decretismul*, guvernarea prin decret trecând peste parlament, este endemic şi, adesea, epidemic în cea mai mare parte a Americii Latine[4]. Un caz extrem de *decretism* este acela al Braziliei. Preşedintele Sarney a promulgat, în timpul mandatului său sub constituţia din 1988, 142 de decrete de urgenţă, adică unul la fiecare 4 zile; iar în 1990, guvernul lui Collor a promulgat 150, aproape unul la fiecare două zile lucrătoare[5]. *Decretismul* devine aşadar – prin forţa lucrurilor, în circumstanţele Braziliei (*supra*, cap. V, secţiunea V.4.) – instrumentul obişnuit de guvernare. De asemenea, recentele vicisitudini din Peru sunt legate de *decretism*. La alegerea sa în 1990, preşedintele Fujimori a moştenit o ţară lovită de traficul de droguri, ruinată de zeci de ani de război civil, de guvernarea defectuoasă a militarilor şi a demagogilor şi aflată într-o adâncă criză economică. Blocat de o constituţie rigidă, Fujimori şi-a pus în practică reformele radicale prin decrete prezidenţiale; şi când a venit momentul ca decretele sale să poată fi respinse (cum ar fi fost) de parlament, a dizolvat ilegal parlamentul. În acestea, ca şi în alte exemple, *decretismul* este, aşadar, un răspuns disfuncţional la sisteme non-funcţionale[6].

Preşedinţii au, de regulă, puteri de urgenţă mai extinse decât contraponderea lor parlamentară[7]. Aşadar, având în vedere că puterile în caz de urgenţă sunt prevăzute de toate constituţiile – oricum, urgenţele pot să apară –, nu mă voi opri asupra acestui

aspect. Voi trata pe scurt şi puterea de dizolvare, şi instrumentul referendumului.

În principiu, un sistem prezidenţial bazat pe separarea puterii nu ar trebui să atribuie preşedintelui posibilitatea de a dizolva parlamentul; dar tentativele de a întări regimurile prezidenţiale pot da preşedinţilor acest stimulent adiţional. Am afirmat deja că această încălcare a separării puterii lasă un sistem prezidenţial aproape aşa cum este; nu vreau să intru în amănunte asupra puterii de dizolvare şi pentru că eficacitatea sa stă mai mult în distrugere decât în înfăptuire. Firește, unui parlament nu-i convine să fie dizolvat, întrucât membrii săi nu sunt fericiţi în mod special să lupte pentru propria realegere mai des decât ar fi necesar. Astfel încât este adevărat că dizolvarea este un bun mijloc pentru a-i face să renunţe la agresiune. Dar atunci când dizolvarea se produce, ea se poate dovedi inutilă sau de-a dreptul periculoasă. Şi este un lucru cert că o ţară care recurge în mod frecvent la alegeri anticipate este o ţară aflată în dificultate; dificultate care nu se rezolvă cu o succesiune de „parlamente fulger" care vin şi se duc[8]. Un ultim punct este acesta: dacă puterile de dizolvare constituie o anomalie în sistemele prezidenţiale, ele sunt deja „normale" în sistemele semiprezidenţiale. Pe de altă parte, după cum am subliniat anterior, în prezidenţialismul alternant dizolvarea nu îşi găseşte loc.

În fine, referendumurile. Sistemul prezidenţial american nu prevede referendumul la nivel federal; dar preşedinţii latino-americani folosesc instrumentul referendumului ca mijloc de anihilare a obstrucţionismului parlamentar, atât în mod legal (atunci când constituţia le dă dreptul să convoace referendumul), cât şi *de facto*. Şi, în principiu, nu există nici un motiv pentru care o democraţie indirectă (reprezentativă) să refuze un complement „direct" de tipul referendumului[9]. Dar linia care separă uzul şi abuzul – în cazul referendumurilor – este una foarte subţire. De

exemplu, cea de-a Cincea Republică franceză a folosit judicios instrumentul referendumului (şi cu parcimonie), în timp ce Sri Lanka este astăzi cea mai bună ilustrare a extinderii abuzului, având în vedere că preşedintele din Sri Lanka este îndreptăţit să supună referendumului fiecare proiect de lege respins de parlament. Referendumurile sunt de fapt o armă cu două tăişuri, pe care elaboratorii constituţiei ar trebui s-o trateze cu foarte multă atenţie.

X.3. Reuşita „trecerii" prin parlament

Revin acum la procedurile obişnuite ale guvernării prin legiferare. Problema este: putem proiecta relaţii executiv-legislativ care să înfrunte şi să împiedice blocarea unor proiecte de lege? Este o problemă de care autorii constituţiei celei de-a Cincea Republici franceze au fost deosebit de preocupaţi. Iar soluţia dată de ei a fost de a reduce în mod drastic rolul legislativ al Adunării Naţionale şi de a întări puterea executivului prin două dispoziţii: „votul în bloc" (articolul 44.3) şi aşa-numita *ghilotină* (art. 49.3).

Votul în bloc îi permite guvernului să regrupeze selectiv articole şi amendamente (excluzându-le astfel pe cele nedorite) şi să solicite parlamentului să accepte sau să respingă *par un seul vote* întregul pachet. Cei mai mulţi observatori, inclusiv subsemnatul, au o părere bună despre votul în bloc. Şi dacă preşedintele american ar fi avut, în trecut, vetoul parţial, ar fi putut să procedeze, în această privinţă, ca şi executivul francez.

„Ghilotina" este, în schimb, un instrument foarte criticat. Odată cu ghilotina (în versiune franceză), guvernul „îşi asumă responsabilitatea" asupra unui *projet de loi*, adică asupra unui proiect de lege. Ar fi ca şi cum supune o problemă votului de încredere, cu această diferenţă: că atunci când este invocată

ghilotina, dezbaterea cedează; iar dacă parlamentul nu prezintă şi votează (la cererea majorităţii absolute a membrilor) o moţiune de cenzură în timp de 24 de ore, proiectul de lege este considerat adoptat. După părerea mea, această procedură este prea brutală[10]. Ghilotina este optimă în versiunea engleză, care fixează un timp limitat dezbaterilor, pentru că guvernele trebuie să aibă un mod de a împiedica şi de a bloca pur şi simplu obstrucţionismul. Dar ghilotina franceză merge prea departe în a deschide uşa abuzului.

Deşi constituţia franceză din 1958 abordează problema blocării proiectelor de lege în parlament şi cu toate că sunt multe de învăţat din experienţa celei de-a Cincea Republici, totuşi nu mă satisfac procedurile care confruntă parlamentul cu somaţii de tipul „ori da, ori ba" şi care lasă prea puţin loc interacţiunilor reciproce. Aşadar, aş vrea să cercetez un *iter legis* care lasă ultimul cuvânt executivului, dar care permite totuşi corpului legislativ să-şi pună în valoare „vocea". Iar dacă voi limita această cercetare la mediul prezidenţialismului alternant, este pentru că acesta este contextul care permite o mai bună situare şi abordare a problemei. Ceea ce nu înseamnă că *iter legis* pe care o voi propune se aplică doar prezidenţialismului alternant. Dacă o sugestie pare convingătoare, ea poate foarte bine să fie introdusă în ordinea cuprinzătoare a sistemelor prezidenţiale şi semiprezidenţiale.

Cum putem, aşadar, să deblocăm *guvernarea* prezidenţială fără să subminăm *controlul* parlamentar? În prezidenţialismul intermitent întrebarea se îndreaptă în special asupra modului în care se pot găsi remedii pentru eşecurile fazei parlamentare. Iar primul remediu trebuie să fie faptul că în faza prezidenţială iniţiativa legislativă devine o prerogativă exclusivă a executivului. Dar ştim cu toţii că aceasta nu este, în sine, o armă suficientă.

Să presupunem că avem un parlament bicameral. Într-o asemenea situaţie, o primă întărire a puterii preşedintelui prezidenţialist este, sugerez eu, faptul că proiectele sale de lege nu vor

avea nevoie de dublă aprobare şi că el este îndreptăţit să decidă unde (în care Cameră) va merge fiecare proiect de lege. Există două motive pentru aceasta. Primul este acela că în acest mod preşedintele poate eluda împrejurarea adversă a unei majorităţi diferite în cele două ramuri ale parlamentului. Cel de-al doilea motiv este că degajează procesul legislativ dublând, cu aproximaţie, capacitatea operativă a parlamentului.

Să presupunem acum că un proiect de lege prezidenţial ar ajunge la comisia de specialitate a parlamentului aleasă în baza preferinţei. Ce anume este autorizată comisia să facă? Poate, desigur, să-l aprobe. Dar nu poate să-l respingă pur şi simplu, nici să-l aprobe într-o versiune modificată. În situaţia în care comisiei nu îi este pe plac proiectul de lege aşa cum a fost propus, va trebui să-l returneze preşedintelui cu propuneri de amendamente explicate într-un text însoţitor. După care preşedintele poate să facă unul din aceste trei lucruri: poate negocia întregul proiect cu comisia, în aşa fel încât să-i asigure aprobarea; sau poate accepta unele amendamente şi să refuze altele; sau poate insista asupra textului iniţial. În ultimele două cazuri proiectul de lege intră în plen, a cărui unică opţiune este de a aproba sau de a respinge. Oricum, şi din nou, eventualul refuz trebuie să fie explicat şi justificat de un text însoţitor. Doar dacă proiectul de lege este respins în plen, şi numai în acest stadiu, preşedintele poate recurge la decretul de lege. Într-o asemenea situaţie, preşedintele este cel care, la rândul său, trebuie să însoţească decretul cu un text care să motiveze respingerea modificărilor cerute de comisia parlamentară.

Este evident că acord mare importanţă cerinţei de „explicare". Şi se poate cu uşurinţă ghici că această explicare îşi propune să neutralizeze tertipurile şi schimburile de favoruri care umplu textele tipărite. Procesul legislativ este, în toate democraţiile, un proces opac. În ciuda tuturor discursurilor despre transparenţă, tranzacţiile pe sub mână care preced rezultatele

legislative rămân învăluite în cea mai deasă ceaţă. Cineva le-ar putea denunţa. Dar vocile individuale se pierd şi sunt cu uşurinţă cufundate în corul unei dezbateri parlamentare. Ideea mea este, aşadar, de a constrânge părţile implicate să scoată la iveală (în limitele specifice umanului, se înţelege) interesele lor oculte. Banii publici cheltuiţi de cele mai multe ori pentru demagogie, pentru interese ascunse, pentru clientelism, toate acestea trebuie să dobândească vizibilitate prin proceduri formalizate deschise controlului.

În mecanism mai există o greşeală de eliminat. Un parlament care vrea să determine un preşedinte prezidenţial să greşească are încă o armă la dispoziţie: poate face să se piardă timp implicându-se în obstrucţionare şi alte tactici de tergiversare. Aşadar preşedintele trebuie să fie împuternicit, atunci când proiectele sale de lege intră în plen, să fixeze limite de timp pentru dezbatere – ca în modelul englez – şi să resolicite un vot imediat. Şi comisiile vor trebui să fie supuse unor limite rigide de timp. De exemplu, fiecare proiect de lege care nu este aprobat şi nici retrimis preşedintelui cu amendamentele propuse de comisie în timp de o lună va fi considerat ca adoptat prin omisiune. În orice caz, comisiile trebuie, de asemenea, protejate, întrucât un preşedinte ar putea să „forţeze" trecerea proiectelor sale de legi aglomerând comisiile cu o sarcină excesivă de propuneri legislative. Aşadar, comisiile parlamentare vor dispune de timp în plus dacă vor putea justifica în mod convingător (în faţa oricărui organ de apel) că sunt împovărate în mod exagerat.

Revenind la legislaţia prin decret, este clar că la acest ultim stadiu al *iter*-ului nostru puterea preşedintelui trebuie să fie consolidată, pentru că este puţin probabil că decretele promulgate „împotriva" parlamentului ar putea fi convertite în legi de acelaşi parlament. Dar de ce ar fi? Mai presus de toate, în sistemul meu decretarea legislativă este ultima resursă, având în vedere că

preşedintele trebuie mai întâi să folosească intens şi constant procedurile pe care le-am descris. În plus, să ne amintim că în prezidenţialismul intermitent durata aproximativă a funcţiei preşedintelui prezidenţial este scurtă, şi asta implică faptul că după doi ani sau mai puţin parlamentul următor poate oricând să abroge aceste decrete. Dar a susţine că decretele legislative nu necesită şi o aprobare parlamentară nu echivalează cu a susţine că ele nu pot fi anulate. A guverna după decret nu poate deveni un fleac, nici măcar în condiţii intermitente.

Problema devine aşadar stabilirea unor praguri de majorităţi calificate (capabile să anuleze un decret); folosesc pluralul pentru că sunt necesare praguri *variabile*. Întrucât nu are nici un sens prestabilirea unui nivel fix al majorităţii atunci când preşedinţii aleşi direct pot fi „externi" sau preşedinţi reprezentaţi de partide relativ mici. Să presupunem că partidul preşedintelui obţine doar 10 % din locuri în parlament. În acest caz, până şi un prag foarte înalt (de exemplu, chiar de 75 %) ar lăsa decretarea sa legislativă expusă unei anulări sistematice. Să presupunem în schimb că un preşedinte ar dispune de o majoritate mulţumitoare în parlament. În acest caz, o majoritate calificată de 75 % devine absurdă, şi chiar şi o majoritate de 51 % va fi un obstacol de nimic pentru un preşedinte care se bucură, să spunem, de un sprijin parlamentar de 60 %. Fapt care mă determină să sugerez că nu avem nevoie de un prag fix de majoritate calificată, ci de un *criteriu* pentru a determina un asemenea prag. De exemplu, acesta: în fiecare legislatură majoritatea calificată este dată de suma tuturor parlamentarilor, mai puţin aceia care aparţin partidului preşedintelui. În acest fel, un preşedinte al cărui partid obţine doar 10 % din locurile parlamentare poate fi răsturnat doar de o majoritate de 90 %. Invers, un preşedinte al cărui partid controlează 60 % din locuri poate fi blocat de procentul de 40 % din voturi[11]. Ideea generală este de a menţine constantă – fără luarea în calcul a respectivului sprijin

parlamentar – forţa legislativă a tuturor preşedinţilor. O idee fundamentală este, de asemenea, aceea de a face „responsabil" partidul preşedintelui de rezultatele lui, astfel încât să se poată afirma că dacă un preşedinte face treabă bună, partidul său va avea tot interesul să-l susţină disciplinat.

X.4. Către soluţionarea nexului executiv-legislativ

Se înţelege că cele propuse mai sus sunt doar un proiect preliminar şi, de asemenea, o primă tentativă în acest sens. Pot fi concepute, cu siguranţă, alte modalităţi de a face faţă nexului executiv-legislativ. Ceea ce trebuie ţinut minte este că problema apare cu privire la preşedinţii minoritari şi la majorităţile divizate. Atâta timp cât un preşedinte se bucură de sprijinul unei majorităţi parlamentare şi atâta timp cât majoritatea sa este reală (deci suficient de disciplinată), un preşedinte – intermitent sau nu – are nevoie, pentru a opera eficient, de doar două resurse: de „votul în bloc" francez şi de „ghilotina" engleză. Dar ce se întâmplă dacă un preşedinte nu este susţinut de o majoritate parlamentară? Aici este piatra de încercare. Şi acesta este efectul căruia trebuie să-i facem faţă, într-un fel sau altul, în problema decretării legislative.

Dacă ne gândim bine, guvernarea prin legiferare este un vicleşug contradictoriu, pentru că este o procedură care generează „două guverne", două puteri guvernante. De fapt, guvernarea prin legiferare comportă încă, şi în surplus, *legislatori care guvernează.* Ceea ce poate suna încurajator; dar două puteri guvernante sunt dintotdeauna o reţetă de proastă guvernare. Soluţia mea este, aşadar, aceasta: să admitem din start că parlamentul nu trebuie să guverneze prost, iar în caz contrar să admitem un preşedinte care guvernează împotriva parlamentului. Dar nu suntem astfel expuşi pericolului unui preşedinte prea puternic? Nu, am răspuns deja,

pentru că unui preşedinte cu jumătate de mandat îi putem încredinţa, spun din nevoia de simetrie, o putere dublă; bineînţeles, dacă şi până când suntem siguri că puterea sa rămâne discontinuă.

Eu mă aştept, totuşi, ca un parlament conştient de imposibilitatea de a câştiga în cazul în care alege să i se opună preşedintelui alternant să devină un parlament hotărât să înlăture braţul de fier şi astfel predispus să negocieze. Şi în acest scenariu legislaţia prin decret ca *ultima ratio* devine non-necesară şi se transformă într-o piedică latentă cvasipermanentă.

Esenţa raţionamentului meu este că prezidenţialismul alternant este superior semiprezidenţialismului sau că, în orice caz, este ancora de salvare pentru sistemele care nu funcţionează. Dacă există un mod de a realiza cvadratura cercului, prezidenţialismul alternant este cel care se apropie cel mai mult de acest lucru. Întrucât sunt alternante, cele două motoare ale sale nu pot funcţiona unul împotriva celuilalt. Dar întrucât dispune de două motoare, poate cu greu să funcţioneze în sistemele cu un singur motor. În decursul timpului atât prezidenţialismul, cât şi parlamentarismul dezvoltă în interiorul lor defectele meritelor lor. Dar dacă cele două formule sunt aşezate în competiţie în interiorul unui mecanism al alternanţei, atunci obţinem un sistem în care stimulentele maximizează meritele şi minimizează defectele componentelor sale.

Note la Capitolul X

[1] În această lucrare consider de la sine înţeleasă guvernarea legiferantă. Dar în alte lucrări critic această structură şi recomand delegiferarea (vezi Sartori, 1987, 321-328 şi în special Sartori, 1990, 182-191), atât cu privire la legislaţia existentă, cât şi la guvernare în general.

[2] Să luăm, de exemplu, Chile şi Uruguay, cele două ţări latino-americane care înregistrează în mod cuprinzător (spre deosebire de toate celelalte) cea mai mare longevitate democratică din zonă. Ambele tentative ale executivului de a trece peste Congres sau de a spori puterea prezidenţială au fost continue. În Chile aceste tentative au apărut în perioada preşedintelui Arturo Alessandri (1932-1936) şi au dus la dezastrul lui Allende din 1973. Iar natura puterii executivului este elementul central al celor cinci schimbări constituţionale din Uruguay între 1918-1967.

[3] Cazul extrem este Venezuela, unde poate fi suficientă majoritatea simplă pentru a promulga o lege în ciuda vetoului prezidenţial (articolul 173 din constituţie).

[4] Din punct de vedere tehnic, termenul de *decretism* se aplică actelor executivului care nu solicită forma de lege. Dar în semnificaţia sa obişnuită implicată aici, termenul indică folosirea excesivă, şi de fapt abuzivă, a legiferării prin decret.

[5] Litera constituţiei braziliene din 1988 supune legislaţia prin decret unor restricţii rigide. Preşedintele are autoritatea de a promulga *medidas provisorias*, măsuri provizorii cu putere de lege doar în împrejurări excepţionale şi „urgente"; şi asemenea măsuri trebuie aprobate ulterior de Congres în timp de 30 de zile. Subterfugiul este acela că *medidas* decretate în regim de urgenţă de preşedinte pot fi redecretate lunar şi că sunt „urgente" pur şi simplu pentru că aşa spune preşedintele.

[6] Argentina atestă, în plus, o frecventă recurgere la decretări pentru care nu există o nevoie reală sau urgenţă şi a căror legitimitate constituţională este foarte neclară. Totuşi această procedură aproape că nu cunoaşte opoziţie.

[7] Un caz extrem este acela al constituţiei columbiene (până în 1991), care le dădea preşedinţilor dreptul de a declara chiar întreaga ţară în stare de asediu (în articolul 121); iar Columbia a fost efectiv în stare de asediu 75 % din timp între 1968 şi 1989.

[8] Argumentul nu se aplică, evident, practicii engleze de fixare a datei alegerilor la momentul cel mai convenabil pentru guvernul în funcţie.

[9] Asta nu înseamnă că eu sunt de acord cu „democraţia de

referendum" ca substitut al democraţiei reprezentative, după cum explic în Sartori 1987, 111-120 (cap. V, secţiunile V.7. şi V.8.). Vezi de asemenea, pentru analiza tehnicilor decizionale în general, Sartori (1987, cap. 8).

[10] De fapt, guvernele franceze au folosit ghilotina fără tragere de inimă, dacă este să judecăm după faptul că între 1959 şi 1990 votul în bloc a fost folosit în 236 de ocazii, în timp ce ghilotina a fost invocată doar de 64 de ori.

[11] Sensul acestei sugestii este că un preşedinte cu o majoritate de 60 % nu are nevoie să recurgă la decretarea legislativă şi ar trebui să fie descurajat în folosirea acestui expedient.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XI

Problemele sistemelor prezidenţiale

XI.1. Realegerea preşedinţilor

În legătură cu marea majoritate a sistemelor prezidenţiale, dezbaterile recurente se referă la durata mandatului preşedinţilor şi la reeligibilitatea lor. Voi începe aşadar cu aceste două chestiuni. Problema fundamentală rămâne, se înţelege, sprijinul pe care preşedinţii pot conta în cadrul respectivelor parlamente. Este o problemă deja discutată în mai multe rânduri; dar unul dintre indicatorii utili evaluării sale este natura sistemului de partide. Reunesc de aceea toate aceste elemente în Tabelul XI.1. Tabelul nu este exhaustiv; omite câteva ţări (de exemplu, Republica Dominicană) pentru că sunt foarte mici sau pentru că profilul constituţional e încă nesigur. De observat că tabelul se limitează strict la sistemele prezidenţiale „pure".

Cât trebuie să stea în funcţie preşedinţii? Chile admite cea mai lungă durată (opt ani, *pro tempore* reduşi între 1990 şi 1994 la patru în tranziţia post-Pinochet), fiind urmat de Mexic, Filipine şi Nicaragua, cu şase ani. Brazilia a avut o durată de şase ani, redusă în 1988 la cinci şi apoi la patru ani în 1997. Şi Argentina a redus în 1994 de la şase la patru ani durata mandatului prezidenţial, reducere compensată de reeligibilitatea imediată. Dar tabelul vorbeşte de la sine. Acesta arată că majoritatea ţărilor prezidenţiale

prevăd o durată a mandatului prezidențial de patru şi cinci ani, fără posibilitatea unei realegeri imediate. Totuşi, Bolivia, Columbia, Panama, Uruguay şi Venezuela admit un al doilea mandat după un interval determinat de timp (de regulă, cel al unei alte prezidențe; dar Panama şi Venezuela numai după zece ani).

Tabelul XI.1. *Trăsăturile sistemelor prezidențiale*

Țara cu data constituției	Durata mandatului	Realegere	Sistemul partidic
Argentina			
1853	6 ani	nu	bipartidic
1994	4 ani	da	
Bolivia			
1967	4 ani	nu	multipartidic
Brazilia			
1988	5 ani	nu	atomizat
1997	4 ani	da	
Columbia			
1886	4 ani	nu	bipartidic (nesigur)
Costa Rica			
1949	4 ani	niciodată	bipartidic
Chile			
1980	8 ani	niciodată	multipartidic
Ecuador			
1978	5 ani	niciodată	multipartidic
El Salvador			
1983	5 ani	niciodată	multipartidic
Guatemala			
1985	5 ani	niciodată	multipartidic

Honduras			
1982	4 ani	niciodată	bipartidic
Mexic			
1917	6 ani	niciodată	hegemonic/ predominant
Nicaragua			
1986	6 ani	da	multipartidic
Panama			
1972-1983	5 ani	nu	multipartidic
Paraguay			
1967	5 ani	da	multipartidic
Peru			
1979	5 ani	nu	multipartidic
1993	5 ani	da	multipartidic
Filipine			
1987	6 ani	da	bipartidic
Statele Unite			
1787	4 ani (două mandate)	da	bipartidic
Uruguay			
1967	5 ani	nu	bipartidic (nesigur) tripartidic
Venezuela			
1985	5 ani	nu	bipartidic

Legenda: „nu": nu în mod consecutiv;
„niciodată": un singur mandat.

Există un raport între durată și reeligibilitate? Parțial, da. Adică cele două elemente se reechilibrează. Însă nu și în cazul Mexicului. Mexicul este un caz foarte special, despre care s-a

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

vorbit ca despre un sistem ingenios care reuşeşte să determine retragerea dictatorilor săi la fiecare şase ani. Totuşi, având în vedere că această regulă a fost respectată în mod riguros încă din 1917, după mai mult de 75 de ani trebuie revăzută această interpretare. Dacă este într-adevăr aşa, un dictator nu se retrage. Dictatorii sunt aşa pentru că „dictează" legea după bunul lor plac: ceea ce le place lor *legis habet vigorem*. Totuşi, despre preşedinţii mexicani se poate afirma că posedă puteri aproape dictatoriale, dar nu că sunt dictatori, întrucât dictatorii stau în funcţie pe viaţă sau până când sunt demişi în mod violent. În cazul mexican, aşadar, non-reeligibilitatea absolută a preşedinţilor este o condiţie crucială. Aici nu poate exista nici un schimb între durata în funcţie şi reînnoirea mandatului. Dar în ceea ce priveşte celelalte prezidenţialisme, se poate observa că Argentina a ajuns în 1994 la o înţelegere în urma unui compromis corect ce stabileşte o durată mai scurtă (de la şase la patru ani) în schimbul imediatei reeligibilităţi a preşedintelui.

Problema reeligibilităţii este abordată pe bună dreptate. Principalul argument împotriva extinderii mandatelor preşedinţilor este teama că realegerea lor ar putea netezi drumul către dictatură. Un al doilea argument împotriva realegerii este că preşedinţii care se pot autosusţine îşi sfârşesc mandatul făcând campanie electorală pentru propria realegere, în timp ce preşedinţii cu un singur mandat nu sunt expuşi tentaţiilor electoraliste. Replicile la acest argument sunt, una, că preşedinţii cu un singur mandat devin foarte uşor „raţe şchioape" (nu pot promite pentru viitor protecţie susţinătorilor lor) şi a doua, că preşedinţii reformişti manifestă o grabă nepermisă, o dorinţă inacceptabilă de *vouloir conclure* (cum a intitulat-o Albert Hirschman). Dar argumentul fundamental în favoarea reeligibilităţii este că preşedinţii care fac bine trebuie premiaţi şi că obligaţia de a renunţa la un preşedinte bun reprezintă de fapt o pierdere gravă.

Este clar că cele două teze au amândouă validitatea lor. Nu există o soluție valabilă în toate contextele. Dacă frica unei deviații dictatoriale este justificată, atunci aceasta este deja în sine un motiv suficient pentru a nu dori reeligibilitatea (sau cel puțin o reeligibilitate imediată)[1]. Pe de altă parte, dacă această temere izvorăște din amintirile despre trecut mai mult decât din circumstanțele prezentului, atunci argumentul învingător devine, după părerea mea, că orice funcție fără premii – care nu premiază „ceea ce a fost bine făcut" – este o funcție rău concepută. Este adevărat că un președinte reeligibil este expus tentației de a fi, în timpul primului său mandat, un președinte demagogic. Dar este la fel de adevărat că a nega realegerea înseamnă a nega un stimulent important[2].

XI.2. Prezidențialismul bipartidic și prezidențialismul multipartidic

Să trecem acum să vedem în ce fel se raportează sistemele prezidențiale la sistemele lor de partide. Am văzut (*supra*, cap. VI) că „democrația care funcționează" nu poate fi limitată la democrațiile bipartidice bazate pe alegeri majoritare. Și democrațiile multipartidice bazate pe proporțională pot funcționa și pot fi pe deplin funcționale. Dar argumentul care se aplică sistemelor parlamentare nu poate fi extins la sistemele prezidențiale. Mainwaring are perfectă dreptate când subliniază că „ideea prevalentă că numărul partidelor nu are prea multă importanță în determinarea perspectivelor unei democrații stabile [...] a depășit diferența dintre sistemele parlamentare și sistemele prezidențiale". De fapt, „problemele tipice ale sistemelor prezidențiale, în special conflictul dintre executiv și parlament care se transformă în imobilism, sunt exacerbate de multipartidism" (Mainwaring, 1993,

222-223). Această concluzie este în linii mari confirmată, pentru că numai Chile a reuşit să funcţioneze din 1993 (chiar dacă prin întreruperea relevantă şi gravă a dictaturii lui Pinochet) ca un prezidenţialism multipartidic. Atunci, care sunt cauzele care fac din prezidenţialism şi multipartidism o combinaţie dificilă?

Într-un sistem parlamentar, un prim-ministru îşi creează majoritatea îmbarcând atâtea partide câte îi sunt necesare pentru a forma un guvern de coaliţie „suficient". Preşedinţii nu pot face acest lucru[3]; iar dacă sunt preşedinţi minoritari, aceştia urmează şi sunt constrânşi să „negocieze" o majoritate în orice moment al acţiunii lor legislative. Ceea ce este echivalent cu a spune că parlamentarismul nu are o problemă de majoritate divizată, în timp ce prezidenţialismul este extrem de obsedat de aceasta. Aşadar întrebarea devine: de ce „mai multe partide" determină ca această problemă să aibă cea mai dificilă soluţie?[4] Iar răspunsul este că probabilitatea, pentru un preşedinte, de a se confrunta cu majorităţi contrare este majoră în situaţii multipartidice, dar nu şi în contexte bipartidice. Dar acest răspuns va fi aprofundat.

Un prim punct este că atunci când spunem „două partide" trebuie să fim siguri că partidele sunt adevăratele unităţi ale jocului. În tabelul făcut de mine, Columbia şi Uruguay sunt clasificate ca ţări bipartidice, în parte pentru că aceasta este o clasificare standard, dar şi pentru că nu ar fi fost semnificativ să le clasificăm ca multipartidice. În Uruguay, partidele nu sunt protagoniştii reali[5], iar bipartidismul columbian este în linii mari, dacă nu în întregime, prefabricat[6]. Adevăratul prezidenţialism bipartidic se reduce, în dorinţa de a fi generoşi, la cinci cazuri: Statele Unite, Venezuela, Argentina, Costa Rica şi Filipine.

Un al doilea punct este că partidele pot constitui adevăratele unităţi electorale, şi totuşi îşi pot pierde „unitatea" în arena parlamentară, ca partide parlamentare. Ceea ce ne readuce la întrebarea dacă guvernabilitatea ar fi servită mai bine de partidele

disciplinate sau de partidele indisciplinate. În sistemele parlamentare, răspunsul este clar: partidele indisciplinate sunt disfuncționale și sunt răspunzătoare pentru evoluția slabă a sistemului parlamentar de adunare (*supra*, cap. VI, secțiunea VI.5.). În prezidențialism, în orice caz, răspunsul nu este univoc. Teza conform căreia partidele indisciplinate ușurează funcționarea prezidențialismului (vezi, de exemplu, Riggs, 1988) nu poate fi generalizată: este valabilă pentru guvernarea divizată, fiind falsă în alte situații. Chiar și așa, rămâne faptul că partidele sunt relevante doar dacă desfășoară un minimum de disciplină. Fără disciplină parlamentară nu este relevantă diferența dintre două sau mai multe partide. După cum am văzut în legătură cu Statele Unite (*supra*, cap. V, secțiunea V.2.), un președinte majoritar care nu se poate baza pe sprijinul partidului său este într-o mare măsură presat de aceleași probleme ca un președinte fără majoritate. În ambele cazuri, președinții trebuie să se angajeze în „târgul de vite": cumpărarea voturilor, unul câte unul, de la parlamentari, în mod individual.

Aceste precizări nu exclud ca sistemele prezidențiale să acționeze mai bine prin bipartidism decât prin multipartidism și ca, în fapt, „combinația de prezidențialism și multipartidism să mențină cu greu o democrație stabilă" (Mainwaring, 1993, 199). Și dacă se acceptă această concluzie, atunci trebuie să aprofundăm în ce fel combinația bună – prezidențialismul bipartidic – poate fi sprijinită și asamblată cel mai bine.

Un ajutor important vine cu siguranță din partea sistemelor electorale „puternice" care contrastează cu și, de fapt, reduc fragmentarea partidică (*supra*, cap. III)[7]. Așadar este o greșeală combinarea prezidențialismului cu proporționala[8]. După cum știm, un sistem puternic de partide, adică unul solid structurat, poate bloca, prin propriile puteri, proliferarea partidelor. Cu toate acestea, regula generală este că, dacă se dorește proporționala,

atunci nu ar trebui să se dorească un sistem prezidenţial. Chiar şi semiprezidenţialismul, în ciuda adaptabilităţii sale la majorităţile divizate, ar întâmpina o mai mare dificultate decât ar fi necesar fără un sistem electoral majoritar (cu dublul tur de scrutin francez). Aşadar, formula care poate funcţiona în toate sistemele electorale posibile este formula prezidenţialismului alternant. Dimpotrivă, formula cea mai subminată de sistemul proporţional este prezidenţialismul.

XI.3. Alegeri asincrone sau sincronizate?

Rămâne să ne întrebăm dacă alegerile prezidenţiale şi cele parlamentare ar trebui să fie sincronizate sau dacă trebuie lăsate, cum se întâmplă de obicei, asincrone. Separarea temporală a celor două alegeri este cu siguranţă o măsură de precauţie reechilibrantă (în interiorul unui mecanism complex de frâne şi contragreutăţi). O precauţie reechilibrantă care este profund înrădăcinată în întregul sistem politic american. În Statele Unite, mandatul prezidenţial durează patru ani; Camera este reînnoită parţial la fiecare doi ani; iar durata Senatului este de şase ani, cu trei reînnoiri parţiale la fiecare doi ani. Aici totul este cu meticulozitate făcut bucăţele în asincronie. Dar care este scopul acestei fărâmiţări astăzi[9]? Argumentul fundamental în favoarea alegerilor distribuite în timp, a reînnoirilor parţiale ale Congresului şi a unei durate diferite a legislativului şi a mandatului prezidenţial este că alegerile continue menţin sistemul politic în sintonie cu schimbările opiniei publice şi cresc reactivitatea (*responsiveness*) politicienilor. Adevărat. Contraargumentul este că aceste asincronii creează „nevoia de majoritate" a sistemelor prezidenţiale, încă mai greu de satisfăcut. Şi acest lucru este adevărat. Dar nu din cauza faptului că alegerile concomitente produc un efect de antrenare a succesului congres-

manilor în alegeri prin succesul candidatului prezidențial. Uneori îl produc, alteori nu. Argumentul corect este, mai degrabă, că o majoritate este mai ușor de găsit în același moment al alegerilor decât atunci când alegerile se desfășoară în momente diferite. Opțiunea între alegeri concomitente și asincrone depinde de prioritățile noastre. Dacă simțim că guvernabilitatea și majoritățile nedivizate contează mai puțin decât reactivitatea față de opiniile populare, atunci asincronia este de preferat. În schimb, dacă simțim că nevoia precumpănitoare a timpului nostru este de a avea guverne funcționale și reactive, atunci ar trebui să optăm pentru alegeri sincronizate. Alegerile concomitente nu pot fabrica majorități nedivizate care să nu existe deja în curentul de opinie al momentului; dar alegerile asincrone facilitează ca rezultat majoritatea divizată.

În concluzie aș vrea să mă întorc la întrebarea: în ce condiții sistemele prezidențiale funcționează mai bine? Răspunsul este că prezidențialismul bipartidic funcționează mai bine decât cel multipartidic și că, odată cu declinul diferențelor ideologice, o simplificare bipolară[10], dacă nu bipartidică, este favorizată de: 1) centralitatea și eficiența puterii prezidențiale; 2) existența partidelor care acționează mai ales pentru a câștiga președinția; 3) președinții aleși de o majoritate absolută; 4) coincidența dintre alegerile parlamentare și cele prezidențiale. Dar dacă nu ne confruntăm cu nimic din toate acestea, dacă aceste condiții nu există, prezidențialismul fără speranță ar trebui să ia în considerare transformarea sa fie într-un sistem semiprezidențial, fie într-un prezidențialism intermitent.

Note la Capitolul XI

[1] În baza acestui considerent, limita unui singur mandat este întemeiată pentru Columbia, Ecuador, El Salvador, Guatemala și

Honduras, dar nu, de exemplu, pentru Costa Rica. La cealaltă extremă, afirmaţia că Nicaragua, Paraguay şi Filipine nu trebuie să aibă nici o limită pare imprudentă.

[2] De luat aminte, în legătură cu aceasta, că sistemele semiprezidenţiale (mă gândesc la Finlanda, Franţa, Sri Lanka) nu impun limite reeligibilităţii. Şi se înţelege că problema nu ar fi bine ancorată cu prezidenţialismul alternant.

[3] Trebuie să amintesc că argumentul meu este structural. Din punct de vedere al comportamentului, preşedinţii pot face (au puterea să facă) ceea ce le convine. Astfel, în Chile, preşedintele Eduardo Frei jr. (ales în 1993) a numit un „guvern curcubeu" amplu în analogie cu modul în care ar fi acţionat un preşedinte parlamentar. Se presupune, procedând astfel, că numirea unui ministru al unui anume partid asigură o loialitate de vot durabilă a acelui partid; o presupunere care poate valora *pro tempore* şi în circumstanţele tranziţiei chiliene, dar care nu poate avea o validitate structurală sau sistematică.

[4] Mai greu de soluţionat pentru că într-o situaţie multipartidică un preşedinte care negociază pentru voturile partidului A poate pierde tocmai din această cauză voturile partidului B. Însă a reuşi să aduni o majoritate cu partide diferite (o majoritate de coaliţie) este mult mai dificil decât să obţii votul parlamentarilor aceluiaşi partid.

[5] În Uruguay unităţile politice reale sunt *sublemas*, fracţiunile intrapartidice ale *lemas* (partide). Nu este adevărat că doar două *lemas*, partidele *Nazionale* şi *Colorado*, domină scena, din moment ce un al treilea partid, o coaliţie orientată spre stânga, *Frente Amplio*, a destrămat în 1971 şi ulterior – după intervalul militar dintre 1973-1984 –, la alegerile din 1984 şi 1989, configuraţia tradiţională bipolară a politicii uruguayene. Aşadar, şi la nivelul în mare parte nominal al *lemas*-urilor, Uruguay-ul trebuie să fie clasificat, astăzi, ca un sistem tripartidic.

[6] În Columbia acordul lui Sitges (1957), care a pus capăt perioadei *Violencia*, războiului civil, a stabilit că până în 1974 partidele liberal şi conservator ar fi obţinut, cu orice rezultat electoral, *paridad*, sau un număr egal de locuri în ambele Camere. *Paridad* a fost apoi extinsă până în 1978. După care s-a stabilit prin constituţie (articolul 120) ca partidele minoritare să primească, independent de rezultatul electoral, o „porţiune

adecvată și egală" din totalitatea numirilor în funcțiile guvernamentale. În plus, unitățile electorale reale – la adăpostul umbrelei (pur nominale) liberale sau conservatoare – sunt *roscas*, adică rețele clientelare organizate în jurul unor politicieni care prezintă mai multe liste diferite de partid. Dacă acesta poate fi numit bipartidism, atunci nu mai știu ce este bipartidismul.

[7] Jones (1993, 67) găsește în cazul latino-american „o puternică legătură pozitivă între disproporționalitate și multipartidism în cadrul sistemelor proporționale" și notează că „acest rezultat este contrar [...] ipotezei lui Giovanni Sartori a unei relații inverse între aceste două variabile". Jones evită aparent obiecția crucială că „legile" mele (*supra*, cap. III, secțiunile III.3. și III.4.) și, în general, fiecare determinare a influenței sistemelor electorale, presupun sisteme de partide structurate; o condiție care se întâlnește rareori în această zonă. Adaug că diferența enormă de mărime dintre circumscripțiile electorale ale țărilor latino-americane, dar și în interiorul unei părți majoritare a lor, anulează tratarea statistică a acestei variabile așa cum propune el.

[8] Este interesant de observat că Lijphart este de aceeași părere: „Modelul latino-american al prezidențialismului combinat cu alegerile proporționale este o opțiune întru totul lipsită de atracție" (1991, 11). Se înțelege că acesta nu este, pentru Lijphart, un argument împotriva proporționalei ci, mai degrabă, împotriva prezidențialismului.

[9] Alegerile asincrone caracterizează de asemenea, și în mod special, Camerele Superioare din Australia, Japonia și Olanda (jumătate din membrii acestora sunt schimbați la fiecare trei ani). Franța reînnoiește o treime din Senatul său la fiecare al treilea an și chiar și *Bundesrat*-urile din Germania și Austria sunt alese la intervale diferite și neregulate.

[10] În cea de-a Cincea Republică franceză această configurație bipolară a fost numită *quadrille bipolaire*, pentru că fiecare din cele două partide dispunea, cel puțin până la alegerile din 1993, de doi poli.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XII

Problemele sistemelor parlamentare

XII.1. Bicameralismul sub semnul întrebării

Cum toate democraţiile au un parlament, problemele care apar în sistemele parlamentare nu sunt, în cea mai mare parte a cazurilor, probleme exclusive, probleme care sunt rezervate doar sistemelor politice centrate pe parlament. Ele sunt, în orice caz, probleme mai relevante sau mai spinoase în sistemele parlamentare decât în alte sisteme.

Încep cu problema care este poate cea mai controversată în ţările parlamentare, şi anume dacă mai este nevoie de structuri bicamerale. Parlamente monocamerale există deja în nouă ţări. Mai sunt apoi două anomalii, parlamentele norvegian şi islandez, care sunt alese ca un singur corp, dar care apoi se divid în două Camere (în Norvegia cea de-a doua Cameră este alcătuită dintr-un sfert, iar în Islanda dintr-o treime din membrii corpului ales). În definitiv, aceasta este doar o modificare internă a monocameralismului. Aşadar, numărătoarea mea ajunge la unsprezece ţări unicamerale: Danemarca, Finlanda, Grecia, Israel, Luxemburg, Noua Zeelandă, Portugalia, Suedia, Turcia, plus Islanda şi Norvegia[1]. Rămânem cu o majoritate de democraţii care sunt bicamerale.

O primă idee de reţinut este că acolo unde puterea celor două Camere este inegală, cea mai slabă este întotdeauna Camera

Superioară (denumită în mod variat Camera Lorzilor, Senat, *Bundesrat*). Iniţial, Camera Superioară avea ultimul cuvânt, sau aşa se intenţiona. Dar astăzi Camera Inferioară (denumită în mod variat Camera Comunelor, Camera Reprezentanţilor, Camera Deputaţilor, Adunarea Naţională, *Bundestag*) este cea care prevalează, în general. Motivele acestei puteri inegale şi minore a Camerei Superioare sunt multe. Când Camera Superioară nu este electivă (precum Camera Lorzilor engleză) sau este aleasă doar în parte (în Senatul canadian primul ministru poate numi până la 108 membri), atunci este logică cerinţa de a subordona Camera Superioară corpului ales. O legitimare minoră poate, dar nu în mod necesar, să distingă Camerele Superioare care sunt alese indirect (de exemplu, Senatul francez). Dar şi atunci când sunt alese direct, Camerele Superioare sunt adesea un corp subordonat. Dieta (parlamentul) Japoniei este bicamerală, ambele Camere sunt alese prin vot popular, şi cu toate acestea Camera Reprezentanţilor prevalează asupra Camerei Consilierilor, întrucât opoziţia acesteia din urmă în faţa unei legi poate fi anulată de o majoritate de două treimi din prima. Şi nu există, în ziua de azi, exemplu de Cameră Superioară care să prevaleze asupra Camerei Inferioare.

Există multe varietăţi de organizări bicamerale. O primă distincţie, am văzut, se referă la puterea egală sau inegală pe care o au cele două Camere. O a doua distincţie examinează dacă cele două Camere sunt similare sau lipsite de similaritate în natura sau compoziţia lor. Cu privire la prima distincţie, atunci când forţa lor este clar inegală, avem de-a face cu un *sistem bicameral* slab (asimetric), şi atunci când sunt aproape egale avem un *sistem bicameral puternic* (simetric). Când cele două Camere sunt, în privinţa puterilor complexe, la egalitate, atunci chiar putem vorbi de un sistem bicameral perfect. În privinţa celei de-a doua distincţii, cele două Camere sunt *similare* în natura lor dacă sunt amândouă alese sau dacă reprezintă amândouă populaţii, şi nu

teritorii; şi rezultă, probabil, similare în compoziţia lor dacă sunt amândouă alese prin sisteme electorale concordante (de exemplu, ambele proporţionale sau ambele majoritare). Invers, atunci când aceste condiţii nu sunt întrunite, rezultatul probabil este un *sistem bicameral diferenţiat.*

La prima vedere, cea dintâi variabilă – *puterea egală-inegală* – pare cea mai importantă. Dar subînţelesul celei de-a doua variabile este că similaritatea de natură şi de compoziţie facilitează „majorităţile similare", pe când Camerele nesimilare conduc cu uşurinţă la majorităţi diferite şi conflictuale. Reflectând asupra lor, ajungem la concluzia că gradul de *similaritate-diferenţiere* dintre cele două Camere nu este mai puţin important decât egalitatea lor sau diferenţa de putere.

În lumina acestor distincţii, analiza problemei este limpede. Bicameralismul este preferat monocameralismului pe motiv că cele două Camere prezintă siguranţă, iar concentrarea întregii puteri legislative într-un singur corp este nu numai periculoasă, ci şi nejustificată: pentru că doi ochi sunt mai buni decât unul singur, iar din prudenţă se doreşte ca fiecare proces de decizie să fie controlat şi îngrădit[2]. Totuşi, dacă două Camere sunt mult prea similare şi dacă sunt şi una duplicatul celeilalte, atunci nu corespund nici unui scop de garantare. Pe de altă parte, cu cât sunt mai nesimilare, cu atât mai mult pot să exprime majorităţi mai deosebite, care la rândul lor blochează acţiunea guvernului. După cum se vede, problema nu are o soluţie uşoară. Să încercăm să aprofundăm.

Întotdeauna este convenabil să avem măsuri pentru variabile. În acest caz le avem. Variabila similarităţii poate fi măsurată în diferite moduri, dar pentru scopurile noastre este de ajuns să ştim în ce măsură un guvern obţine majorităţi consonante (omogene) în ambele Camere. Această măsură este foarte simplă: de exemplu, un raport al majorităţii de sprijin de +20/+50 în cele două Camere. Dimpotrivă, un raport de +20/-50 ar indica o puternică lipsă de

similaritate sau o puternică lipsă de omogenitate.

Şi cealaltă variabilă aleasă de noi – *puterea egală-inegală* – se supune unei măsurători uşoare. Indicatorul este, în acest caz, dacă puterea Camerei Superioare este doar o putere care amână (spre exemplu, Camera Lorzilor engleză) sau chiar o putere de veto. În ultimul caz vetoul poate fi 1) absolut, adică fără posibilitate de recurs, 2) absolut doar în domenii rezervate, 3) anulabil de către o majoritate calificată a Camerei Inferioare şi 4) anulabil de către o majoritate simplă. Un veto care poate fi anulat de o majoritate simplă nu prea contează ca putere de veto, întrucât se poate presupune că un proiect de lege aprobat de Camera Inferioară se bucură de sprijinul unei majorităţi. Rămâne ideea că majorităţile care pot anula vetoul variază, şi cu cât este mai ridicat nivelul caducităţii, cu atât este mai eficientă puterea de veto.

Pe de altă parte, Camerele care au o putere legislativă egală – cazul sistemului bicameral puternic sau perfect – sunt Camere care au, de fapt, un veto reciproc una asupra celeilalte. În sistemele parlamentare, cazurile de bicameralism perfect (sau aproape perfect) sunt trei: Australia, Belgia şi Italia; în timp ce Statele Unite exemplifică bine cazul unui sistem bicameral puternic în interiorul unui sistem prezidenţial. Şi aici ne întoarcem la subiectul de la care am plecat. Bicameralismul perfect funcţionează bine atâta timp cât cele două Camere au aceeaşi majoritate. Dar ce se întâmplă dacă nu o au?

În cadrul sistemelor prezidenţiale – ca în Statele Unite – majorităţile diferite în Cameră şi Senat reprezintă, cu siguranţă, o complicaţie; dar una căreia prezidenţialismul s-a obişnuit să-i ţină piept. Situaţia este diferită, şi este problema cea mai severă de mult timp, în contextul sistemelor parlamentare. Să luăm ca exemplu ce s-a întâmplat în 1975 în Australia, când partidul laburist deţinea majoritatea în Cameră, liberal-agrarii deţineau majoritatea în Senat, iar Senatul a refuzat să aprobe bilanţul prezentat de guvernul

laburist pentru a-l forța să demisioneze. Criza a fost rezolvată pentru că Australia este o țară a Commonwealth-ului, cu un guvernator general care și-a luat sarcina de a o rezolva (pe fundamente legale incerte, după părerea mea). Dar fără această norocoasă și specială supapă de siguranță, Australia s-ar fi confruntat în 1975 cu o serie de crize constituționale.

Problema este, așadar, că bicameralismul puternic – două Camere cu putere – își asumă similaritatea și, deci, la o ultimă analiză, două Camere au aceeași (concordantă) majoritate sau, cel puțin, majorități care nu sunt incompatibile. Deși similaritatea lor prin natură și compoziție (cum s-a definit anterior) facilitează condițiile majorității concordante, ea nu poate garanta acest rezultat. Lijphart susține că „parlamentarismul și bicameralismul puternice sunt incompatibile doar dacă se formează guverne susținute de majorități minore în prima Cameră. Dacă avem în schimb guverne formate de coaliții mari, atunci nu va exista nici o problemă. De fapt, soluția evidentă a problemei: «două majorități reciproc ostile» într-un parlament bicameral puternic este un guvern de largă coaliție" (1984a, 104). Dar Lijphart minimalizează problema și lasă să-i scape caracterul insolvabil al acesteia.

O coaliție mare poate întotdeauna să fie sursa unei căi de ieșire; dar aproape întotdeauna una modestă, întrucât coalițiile mici sunt în general mai omogene decât acelea supradimensionate; și acest lucru implică faptul că pentru a evita o criză între guvern și parlament se poate genera (cu o coaliție de mari dimensiuni) o paralizie intraguvernamentală între aliații discordanți și aflați în litigiu, situație care este foarte greu de rezolvat (*supra*, cap. IV, secțiunea IV.2.). Și apoi, de ce ar trebui jucătorii să-și joace cărțile așa cum vrea Lijphart? În cazul australian, un jucător dorea să-l excludă pe celălalt; nu dorea deloc să intre într-o alianță de mari dimensiuni. Nu poate fi dat ca sigur că toți actorii politici pot accepta sau vor să accepte să guverneze împreună. Dacă sunt într-adevăr

inamici ideologici sau dacă ei consideră că „a sta deoparte" este în interesul lor electoral, formarea unor ample coaliţii de guvernare nu este o soluţie posibilă.

Atunci, ce ne facem dacă, în cazul unui bicameralism paritar, ne confruntăm cu două Camere cu majorităţi eterogene şi reciproc ostile? Întrebarea nu are alt răspuns, susţin eu, decât acesta: în situaţia de faţă ne confruntăm cu o problemă insolvabilă, adică a cărei soluţie este doar aceea de *a nu avea* un sistem bicameral simetric. Un bicameralism care trebuie să presupună, pentru a funcţiona, majorităţi omogene în ambele Camere se desfăşoară ca un exemplu macroscopic de constituţionalism greşit conceput. Iar dacă această concluzie este acceptată, se facilitează drumul „bicameralismului bun".

Referindu-ne la diferitele posibilităţi ale bicameralismului asimetric, las deoparte cazul unei Camere Superioare a cărei unică putere este una de tergiversare. Acesta este un caz-limită de bicameralism slab, şi poate excesiv de slab, a cărui utilitate trebuie evaluată *ad hoc*. Mai rămân alte variate niveluri ale puterii de veto care caracterizează rolul şi ponderea Camerelor Superioare. După cum am văzut, aceste niveluri se măsoară examinând modul în care un veto poate fi anulat. Puterea lor de veto este minimă atunci când poate fi anulată de majoritatea simplă a Camerei Inferioare (ca în Austria). La cealaltă extremă, puterea de veto a unei Camere Superioare este maximă atunci când este absolută, adică atunci când nu poate fi anulată (Olanda, de exemplu). Între aceste extreme putem avea amestecuri de puteri de veto absolute şi anulabile (de exemplu, în *Bundesrat*-ul german) şi, bineînţeles, diferite niveluri ale puterii de anulare a Camerelor Inferioare: majorităţi calificate de 75 % sau de 60 %.

În timp ce este clar că o Cameră Superioară este cu atât mai puternică cu cât dispune de un veto absolut şi/sau cu cât puterea de anulare a vetoului său este mai impenetrabilă, este interesant de

observat că forța unor Camere Superioare nu are legătură cu faptul de a fi alese sau nu în mod direct. De exemplu, cea olandeză și chiar cea germană se clasează la vârful puterii, și cu toate acestea nu sunt alese prin votul popular. Nu este neapărat necesar, așadar, ca puterea unei Camere Superioare să fie o funcție a legitimării sale directe.

Reformulez. Având două variabile – când puterea lor este egală și când compoziția lor de ansamblu bicameral este similară –, dilema este, pe de o parte, că dacă aceste două Camere sunt prea similare, dacă sunt asemănătoare, ele facilitează guvernabilitatea, dar nu duc la bun sfârșit nici o funcție semnificativă de control; și, pe de altă parte, că dacă sunt diversificate asigură un mai mare control, dar anunță impasul și paralizia. Cum pot fi combinate cel mai bine cele două variabile? Cea mai proastă combinație posibilă este cea a bicameralismului perfect. La cealaltă extremă, un bicameralism prea slab ne lasă în pragul din care bicameralismul trece în monocameralism (ca în Anglia). Și de-a lungul galeriei de cazuri concrete trebuie să ținem cont că bicameralismul nesimilar și cel inegal merg mână în mână. Adică putem admite mai multă lipsă de similaritate în măsura în care cele două Camere sunt inegale; și viceversa, cu cât bicameralismul este mai puternic, cu atât mai mult trebuie să le căutăm similaritatea.

Acum o adăugire. Până acum m-am ocupat de state unitare și am lăsat deoparte statele federale. Iar federalismul prezintă probleme *sui generis*. În structurile federale – și mai mult în cele confederale – este clar că avem nevoie de două Camere (opțiunea monocamerală nu este, aici, o opțiune), pentru că avem nevoie de o Cameră Superioară care să reprezinte statele membre și, mai ales, care să se bazeze pe reprezentarea teritorială. Și este clar că pentru a răspunde acestei exigențe federalismul pretinde un bicameralism puternic. Federalismul pare a avea nevoie, așadar, de două Camere care să fie egale ca forță, dar nesimilare ca natură. Dar nu cădem

din nou, astfel, în impasul pe care căutăm să-l evităm? Într-o oarecare măsură, mă tem că da. Spun într-o oarecare măsură pentru că sistemele prezidenţiale, după cum o demonstrează cazul Statelor Unite, abilitează sau pot abilita preşedinţii să facă faţă problemei. Dar cum poate ea fi rezolvată de sistemele parlamentare?

Două posibile răspunsuri sunt ilustrate de India şi Germania. India face faţă problemei sacrificând reprezentarea teritorială şi adoptând un bicameralism slab. Camera Superioară a Indiei, *Raiya Sabba*, este aleasă de parlamentele statelor, dar rămâne concepută ca un element minor cu o structură federală puternic centralizată. Germania, în schimb, face faţă problemei într-o manieră mai echilibrată şi mai bine articulată. *Bundesrat*-ul are o forţă inegală în două privinţe: nu are nici un cuvânt în alegerea sau demiterea cancelarului (aceasta fiind o prerogativă exclusivă a *Bundestag*-ului), iar puterea sa de veto este absolută numai în ceea ce priveşte legislaţia care afectează landurile. Chiar şi aşa, *Bundesrat*-ul german este un corp puternic numai pentru faptul că este alcătuit de executivele statelor membre. Totuşi, aş spune că Germania arată cel mai bine cum poate fi introdus un sistem bicameral federal într-un sistem parlamentar.

XII.2. Disciplina de partid

Problema crucială pentru sistemele parlamentare nu este, de altfel, cea a bicameralismului, ci cea a disciplinei partidelor. Cu siguranţă, disciplina de partid reprezintă o problemă şi în sistemele prezidenţiale, dar o problemă minoră, în sensul că în prezidenţialism disciplina poate acţiona în două moduri. Dar în sistemele centrate pe parlament este clar că sunt necesare partide *parliamentary fit*, adecvate (*supra*, cap. V, secţiunea V.4.) şi că partidele disciplinate în comportamentul lor de vot reprezintă o

parte integrantă a acestei „adecvări". Importanța partidelor pentru guvernarea democratică este o problemă pe care am atins-o de mai multe ori în treacăt. Să o atacăm acum frontal.

În lumea de azi avem fie prea multe, fie prea puține partide. Câteodată partidul e rege, altădată nu reprezintă nimic. La o extremă găsim ceea ce numesc „partidul-caracatiță", ale cărui tentacule se strecoară peste tot, la cealaltă extremă ne chinuim să localizăm partidul-embrion – partidul încă nenăscut – sau găsim doar partidul atrofiat.

Cu privire la „partidele prea mici", este important de subliniat că atrofierea partidului lasă sistemul politic cu o lipsă, cu un gol care se manifestă în nenumărate *eșecuri de agregare* de-a lungul constituirii verticale a democrației[3]. Când specialiștii americani sunt îngrijorați de declinul partidelor lor, au dreptate să fie îngrijorați. Iar Brazilia nu va închega sistemul său politic atâta timp cât se va baza pe „partidul atomizat", pe un marasm în care partidul este ceva mai mult decât o etichetă pentru politicienii care se unesc și se divid după dorință. „Prea multe partide" este în schimb o degenerare, o hipertrofiere a partidului, a cărei manifestare extremă este, am spus, partidul-caracatiță, sau (cum mai este numit) „partidul colonizator". După cum sugerează denumirile, avem de-a face cu un partid care depășește limitele, care invadează și cuprinde – cu mult dincolo de mediul fiziologic al politicii – toate sferele societății, și astfel avem într-adevăr partidul omnipotent (atotputernic). Italia a fost mult timp – până la colapsul subit al partitocrației sale în 1993 – un caz extrem de *Parteinstaat* ale cărui partide deveniseră un fel de cancer care eroda întregul țesut social și economic al țării. Dar *proporz* austriacă, Israelul și câteva țări glorificate ca sisteme „consociative" au parcurs, la fel, drumul colonizării de partid într-o măsură excesivă.

Să ne întoarcem acum la disciplină. Din cadrul schițat mai sus se deduce că disciplina de partid nu trebuie să fie identificată

cu, şi nici măcar să derive din, omnipotenţa partidelor. Se înţelege că dacă partidul este atrofiat sau pe de-a-ntregul dezintegrat, atunci avem o sămânţă moartă din care nu creşte nimic. Dar disciplina de partid pe care trebuie să o apăr se referă numai la *partid în parlament* şi necesită doar ca partidul parlamentar să voteze la unison. Pentru a obţine acest rezultat nu avem nevoie de atot-cuprinzătorul partid-caracatiţă, avem nevoie doar de *partidul solid* care aparţine unui şi care produce un sistem de partid structurat[4] şi care este destul de solid pentru a deţine controlul asupra votului parlamentar al membrilor săi.

Cauza disciplinei de partid este una nepopulară. Multe lacrimi s-au vărsat pentru trista soartă a *back-bencher*-ilor, a aşa-numiţilor *peones* sau a purtătorilor de apă parlamentari şi s-a revărsat mult dispreţ asupra parlamentarului care se supune partidului. Îl compătimesc şi eu, şi nu aş vrea să fiu în locul lui. Fapt este, şi rămâne, că un guvern parlamentar nu poate guverna fără sprijinul parlamentului; ceea ce susţin e că partidele care sprijină guvernul sunt efectiv în măsură să furnizeze votul propriilor parlamentari, ceea ce înseamnă, la rândul său, capacitatea de a impune votul uniform.

Reamintesc, nu este necesar ca disciplina de vot să rezulte, cum ar putea sugera exprimarea, dintr-o impunere forţată şi din sancţiuni. Disciplina poate fi impusă, dar poate fi şi spontană. Partidele ideologice şi confesionale – sau partidele bazate pe credinţe puternice – sunt partide disciplinate în mod „natural" de propria coeziune internă. Ca urmare, putem face distincţie între patru motive ale votului aliniat: 1) disciplina impusă (de conducerea partidelor); 2) disciplina spontană, adică a coeziunii; 3) disciplina raţională rezultând din propriul interes (de exemplu, interesul de a sprijini propriul guvern monopartidic)[5]; 4) disciplina prin contagiune sau retroacţiune (*feedback*), rezultată din necesitatea de a fi uniţi împotriva altor partide.

Bineînțeles, acestea sunt distincții analitice. În cele mai multe parlamente, ingredientele impunerii, coeziunii, interesului și contagiunii pot fi toate prezente sau amestecate între ele. Într-un sistem al „guvernului de cabinet" disciplina este rațională, dar și, dacă este necesar, impusă; în cadrul parlamentelor multipartidice cu o largă variație ideologică (sisteme de partid polarizate), unele partide sunt unite în mod intrinsec, iar alte partide sunt disciplinate prin retroacțiune, pentru că o armată indisciplinată nu poate rezista în fața uneia disciplinate. Chiar și așa, cuvântul disciplină – din care se subînțelege ce anume se impune – este potrivit, astfel, pentru toate genurile de „disciplină". Dacă se votează conform liniilor de partid în al doilea sens și acest lucru rezultă ca fiind „natural" sau „rațional", cu atât mai bine. Cu toate acestea, există întotdeauna un punct în care partidul – secretarul și grupul diriguitor – trebuie să aibă capacitatea de a obține disciplina prin impunere. Interesant este că, cu cât mai mult partidul are această putere, cu atât mai puțin este necesar să o folosească. Nu trebuie să fim induși în eroare de aparențele „supunerii spontane". A te conforma ordinelor devine ușor atunci când alternativa – neconformarea – poate duce la grave sancțiuni.

Spuneam că disciplina de partid presupune un partid solid. Despre ce tip de soliditate este vorba? Problema se mută asupra condițiilor care pun partidul „deasupra" propriilor membri, adică îl pun în situația de a le controla și a le condiționa comportamentele. Întrucât ne ocupăm de indivizi care aleargă după funcții politice, problema se reduce la această esență: dacă un parlamentar se poate alege singur sau dacă alegerea sa depinde în mod fundamental de sprijinul partidului. În primul caz partidul nu deține controlul; în cel de-al doilea, avem de-a face cu „partidul solid". Și aș spune că un partid își poate disciplina membrii dacă există una din aceste condiții: 1) o organizație de partid (diferită de cea proprie a celui interesat) care ajunge până la nivelul circumscripției electorale și

fără de care un candidat nu poate candida; 2) finanţarea politică să treacă în principal prin canale de partid (sau de subpartid) şi să nu meargă direct la candidat. Altfel spus, un parlamentar care câştigă alegerile prin propria organizare şi banii proprii nu este controlat de partid.

Există însă şi o altă faţă a partidului solid. Partidul solid trebuie nu numai să garanteze voturile pe care le controlează, ci trebuie să fie şi un *partid stabil*, în sensul de a-şi menţine cifrele (numărul locurilor în parlament) de la o legislatură la alta. Întrucât votul disciplinat nu prea are sens dacă „unitatea de vot" se schimbă cu uşurinţă şi în mod frecvent. Ajungem astfel la problema disfuncţionalităţilor sau sciziunilor partidelor. În democraţiile stabile din Occident este uşor de trecut peste această problemă. Dar, în Japonia, sfârşitul sistemului său de partid predominant a fost cauzat, în 1993, de destrămarea partidului liberal-democrat şi, deci, a partidului său cu majoritate absolută. Iar India este de mai mult timp destabilizată de partide amorfe şi tipic instabile. De fapt, membrii parlamentului indian au devenit, de-a lungul deceniilor, experţi în sciziuni şi transferări. India a dezvoltat aşadar contramăsuri. În Camera Poporului (*Lok Sabba*), un parlamentar care abandonează partidul în cadrul căreia a fost ales îşi pierde locul. Dar aceasta împiedică doar dezertările individuale, şi un mod de a ocoli sancţiunea este să declari o sciziune. Fapt care impune a se stabili când o sciziune este o sciziune. În India este necesar ca un partid să fie abandonat de o treime din membrii săi[6].

În sistemele de partid structurate, pedepsirea unui dezertor al partidului prin pierderea locului apare ca o pedeapsă deloc necesară şi excesivă. Aşadar, atâta timp cât şi sistemele de partide bine structurate suportă, cum se întâmplă astăzi, procese de destructurare, trecerile de la un partid la altul nu ar trebui să fie nici facilitate, nici premiate. De exemplu, în timp ce parlamentarilor trebuie să li se permită să abandoneze un partid care i-a ales, nu ar

trebui să li se permită să intre în alt partid (ci doar într-un grup parlamentar fără afiliere partidică). Desigur, un parlamentar „independent" se poate comporta întotdeauna ca unul „dependent", dar din proprie inițiativă, nu pentru că i se impune și, deci, fără o motivație precisă pe care să o declare în timpul alegerilor. Pe de altă parte, obstacolele la care India este predispusă sunt cu siguranță instructive pentru o țară ca Brazilia și pentru partidele fluide care marchează începuturile politicii competitive în țările post-comuniste.

Sper să fie clar că nu intenționez prin cele spuse mai sus să exaltez dependența partidică a parlamentarilor, ci doar să subliniez că, dacă acesta este un rău, este un rău necesar. Este o idee bună să-l celebrăm, urmându-l pe Burke, pe reprezentantul independent care răspunde numai de judecata sa ori, dimpotrivă, pe reprezentantul omnidependent de circumscripția sa electorală. Dar avocații acestei teze uită să ne spună cum ar putea fi funcțional un parlament atomizat, alcătuit numai din membri independenți sau, alternativ, un parlament fragmentat în sute de delegați care servesc circumscripțiile. Pe de altă parte, nu este adevărat în mod necesar că disciplina de vot partidic ar constitui, în sine, negarea democrației intrapartidice. Într-un proces decizional corect conceput, linia de partid în chestiunile care ajung în parlament ar trebui să fie prima luată în discuție și deliberată cu o deschidere democratică în interiorul structurii partidului. De exemplu, Japonia merge foarte departe, chiar cu costul unei încetiniri excesive, în căutarea și în politica unei unități de acțiune bazate pe consens în politică. Ideea este, așadar, că după ce procedurile democrației intrapartidice au fost epuizate, în acest stadiu opinia minorității trebuie să se supună și partidul trebuie să vorbească, în momentul votării, pe o singură voce. În concluzie, guvernul dependent de parlament implică un guvern susținut de partide, susținere care necesită la rândul său o disciplină de vot „partizană" de-a lungul liniilor de partid.

Mă opresc aici. Există, bineînţeles, multe alte probleme tipice pentru sistemele parlamentare. Problema predominantă priveşte stabilitatea şi eficienţa guvernelor, dar această problemă a fost discutată anterior (*supra*, cap. VI, secţiunea VI.6.). O problemă la fel de serioasă a parlamentarismului este guvernul de coaliţie în privinţa omogenităţii sau a eterogenităţii guvernelor multipartidice; dar şi această problemă a fost deja analizată (*supra*, cap. IV, secţiunea IV.2.). Există, pe lângă acestea, probleme care sunt de relevanţă egală în sistemele parlamentare şi în cele prezidenţiale; de exemplu, problema relaţiilor executiv-legislativ, a modului în care legislaţia „trece" prin parlament. Dar având în vedere că aceasta este o problemă comună, a fost tratată în capitolele IX şi X. Aşadar aici m-am ocupat de problemele reziduale.

Note la Capitolul XII

[1] La aceste unsprezece ţări trebuie să mai adaug, ca sisteme unicamerale, şase ţări ale Europei central-orientale: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Ungaria şi Slovacia.

[2] Un alt argument este că monocameralismul este potrivit statelor mici, iar bicameralismul statelor extinse. Argumentul îşi are propria plauzibilitate în cazurile extreme. Pot înţelege, de exemplu, că Islandei sau Luxemburgului (cu o populaţie de 250 000, respectiv 370 000 de locuitori) nu le sunt necesare două Camere, în timp ce despre India se poate susţine că are nevoie. Dar Irlanda, Austria şi Belgia sunt ţări relativ mici. Ar trebui să se lipsească de cea de-a doua Cameră pe motivul dimensiunii lor? Lăsând deoparte argumentul dimensiunii, desigur că nu sunt de acord cu generalizarea (de exemplu, a lui Gordon Smith, 1976, 166), care declara Camerele Superioare ca fiind corpuri ieşite din uz şi „anacronice".

[3] Pentru distincția dintre democrația orizontală și democrația verticală, vezi Sartori (1987, în special cap. 6). Noțiunea de „eșecuri de agregare" se inspiră, însă, din cunoscuta distincție a lui Gabriel Almond între articularea și agregarea intereselor.

[4] Consolidarea sistemului de partide și, odată cu aceasta, formarea unui partid parlamentar „solid" sunt bine studiate cu referire la ultimii europeni veniți la democrație, mai ales Spania, Portugalia și Grecia. Vezi Morlino (1980) și Liebert și Cotta (1990). Această literatură oferă în mod implicit sugestii asupra modului în care țări ale Europei de Est și ale Uniunii Sovietice pot continua consolidarea partidelor.

[5] Aceasta se aplică în mod special sistemului bipartidic și celui cu partid predominant (*supra*, cap. VI, secțiunile VI.3. și VI.4.) dar și, mai general, sistemelor *premiership*. Cu un guvern monopartidic, costul indisciplinei este de a exclude propriul partid de la guvernare.

[6] Întrucât indienii au devenit foarte rafinați în aceste manevre, jocul nu se termină aici. Atunci când partidul este cel care expulzează pe vreunul dintre membrii săi, cel expulzat nu-și pierde scaunul, dar partidul își reduce mărimea totală. În consecință, numărul scizioniștilor se micșorează în scopul de a se califica pentru cerința de o treime (pragul pentru recunoașterea sciziunii). Nici un obstacol nu este de nedepășit, dar a ridica înălțimea obstacolelor ajută.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul XIII

Ingineria constituțională

Nu ne este de nici un folos să ne referim, pentru termenul constituționalism, la epoca grecilor și romanilor. Termenul grec pentru ceea ce numim constituție era *politeia* (deseori tradus cu „republică"), iar latinescul *constitutio* nu are nimic de-a face cu ceea ce noi numim constituție (Sartori 1962 și 1990). Noțiunea de constituție nu era încă născută la mijlocul secolului al XVII-lea, în timpul protectoratului lui Cromwell. În vremea lui Cromwell s-a întâmplat ca englezii să se implice, într-un mod particular, în redactarea a ceea ce noi considerăm o constituție. Totuși, documentele epocii erau numite *covenants* (pacte), *instruments* (instrumente) și lege fundamentală, niciodată „constituție". Termenul constituție și, odată cu acesta, noțiunea de „constituționalism" sunt, așadar, o invenție a secolului al XVIII-lea și au dobândit acceptarea generală în semnificația noastră a termenului în urma experienței americane de elaborare constituțională.

Primele constituții scrise ale timpurilor moderne – constituțiile din Virginia, Maryland și Pennsylvania – au fost promulgate în 1770. Acestea includeau o cartă a drepturilor, *Bill of Rights*, dar epicentrul lor consta într-un plan sau „schemă" (*frame*) de guvernare. Iar convenția de la Philadelphia din 1787 s-a ocupat doar de corpul principal, a hotărât doar schema de guvernare. În schimb, la Philadelphia, atât Madison cât și Hamilton s-au opus

introducerii în constituţie a unei carte a drepturilor, susţinând că drepturile nu erau protejate de declaraţii, ci de înseşi structurile guvernării constituţionale. O cartă a drepturilor a fost propusă de primul Congres reunit doi ani mai târziu, în 1789, şi a fost introdusă în constituţia federală a Statelor Unite în 1791, sub forma primelor sale zece amendamente.

O constituţie căreia îi lipseşte o cartă a drepturilor este o constituţie incompletă? Sunt de acord cu Madison şi Hamilton că declaraţiile drepturilor nu sunt – în circumstanţe obişnuite – o condiţie necesară a constituţiilor. Dar în argumentele de importanţă vitală o anumită redundanţă nu strică; şi sub impulsul variatelor declaraţii franceze ale drepturilor omului şi ale cetăţeanului, cartele drepturilor au fost introduse cu folos în constituţiile secolelor al XIX-lea şi al XX-lea. Oricum, primele declaraţii ale drepturilor erau completări şi întăriri ale *intenţiei protectoare* generale a constituţionalismului. Mesajul lor transmitea în esenţă că „nu se poate", că există lucruri pe care guvernele nu le pot face[1]. Dimpotrivă, în secolul nostru cartele drepturilor au fost lărgite pentru a include „drepturi pozitive" (*affirmative rights*), drepturi sociale şi materiale, printre care dreptul la educaţie, la muncă, la sănătate ş.a.m.d. Şi astfel au dobândit o natură şi un rol cu totul diferite. Astăzi „drepturile" sunt mai importante ca niciodată, dar trebuie să ne întrebăm dacă transformarea lor în îndreptăţiri (*entitlements*) materiale mai reintră în *ratio* constituţională.

Aş pune problema astfel: o constituţie fără o declaraţie a drepturilor este tot o constituţie, în timp ce o constituţie al cărei nucleu central nu determină schema guvernării nu este o constituţie. Se înţelege (ar trebui să fie evident) că toate constituţiile sunt o schemă sau o structură a „guvernării libere". În limbajul uzual (dar şi în cel juridic), este caducă eroarea de a numi constituţie orice formă de stat. Dar pentru o înţelegere corectă trebuie să luăm în considerare că pentru constituţionalism – şi în

argumentarea mea – sunt constituții doar formele statale în care (așa cum spunea Rousseau) suntem liberi pentru că suntem guvernați de legi, și nu de alți oameni. Robert Filmer, un apărător al monarhiei lui Carol I, mai susținea în 1648 că „orice putere legislativă trebuie să fie arbitrară, pentru că a face o lege în conformitate cu legea este o *contradictio in adiecto*". Ei bine, constituționalismul reprezintă depășirea acelei presupuse contradicții. Madison rezuma splendid problema, în numărul 51 al publicației *Federalist*: „În crearea unei structuri de guvernare care va însemna administrarea unor oameni de către alți oameni [...] trebuie mai întâi să autorizezi guvernul să controleze guvernații, și după aceea să-l obligi să se controleze pe sine". Astfel constituțiile sunt, în primul rând și mai ales, instrumente care limitează, obligă și pun sub control exercițiul puterii politice. Și insist asupra acestui *telos*, asupra acestei chintesențe a intenției constituționalismului. Întrucât creatorii constituțiilor contemporane acordă puțină sau nu acordă nici o atenție rațiunii înseși de a fi a constituțiilor.

După război, în 1946, statele erau 74; astăzi au ajuns la 193 și aproape toate prezintă documente scrise numite constituții. Dintre acestea, mai mult de jumătate au fost formulate începând din 1974. Fie că aceste constituții se aplică unor state noi, fie că reprezintă noi redactări ale textelor precedente[2], în toate cazurile noile formulări tind să devină tot mai voluminoase. Constituția americană din 1787-1791 cuprinde 4 000 de cuvinte, ocupă ca spațiu, în majoritatea textelor din cărți, de la 15 la 20 de pagini și constă în șase articole, subdivizate într-un total de 21 de secțiuni (plus primele zece amendamente). Constituțiile europene din secolul al XIX-lea erau ceva mai lungi, dar nu cu mult. Grafomania constituțională începe cam după cel de-al Doilea Război Mondial. Constituția japoneză din 1947 era aproape dublul constituției Meiji care o precedase, și totuși era rezonabil mai scurtă decât constituțiile contemporane: constă într-o introducere, 11 capitole și 103

articole. Saltul exponenţial are loc în 1950 odată cu constituţia indiană, care număra 395 de articole, pe lângă un anume număr de dispoziţii foarte detaliate. Dar constituţia braziliană din 1988 este cea care bate, probabil, orice record: este o „povestire" de dimensiunile unei cărţi de telefon, cu 245 de articole fundamentale pe lângă cele 200 de norme provizorii. Este o constituţie congestionată nu doar de detalii insignifiante, ci şi de dispoziţii aproape suicidare şi de promisiuni imposibil de îndeplinit[3]. Constituţiile din Peru fac şi ele să ţi se ridice părul în cap: cea din 1979 cuprindea 307 articole, dintre care multe minuţios subdivizate[4].

Nu mă voi hazarda să afirm că, cu cât este mai extinsă o constituţie, cu atât mai mică riscă să fie validitatea constituţională. Dar sunt hotărât să susţin că o constituţie nu ar trebui să prevadă ce se cere legislaţiei obişnuite să prevadă. Mai susţin că, cu cât formulăm mai mult constituţii care pun totul în ordine şi promit prea multe, cu atât creăm mai mult premisele violării lor şi ale ruinării unei ţări. Acestea fiind spuse, mă întorc la ideea iniţială: că în această lucrare mă interesează doar partea esenţială a constituţionalismului şi, în special, cea de „reglementare" eficientă a organizării statului; şi aceasta pentru că cele mai recente constituţii sunt rău proiectate *sub specie* ca instrumente de guvernare şi pentru că aceasta este slăbiciunea căreia sau defectul căruia trebuie să-i acordăm atenţie.

Se înţelege că, desigur, constituţiile au luat-o pe un drum greşit şi pentru că teoria constituţiilor şi a constituţionalismului a luat-o pe un drum greşit. În ultimele decenii ni s-a spus că de fapt constituţiile nu au importanţă, că societăţile libere se datorează mai mult pluralismului societal decât legăturilor şi dispoziţiilor constituţionale. Aceasta a fost absurditatea predicată de comportamentism. Din fericire, acum behavioriştii „redescoperă statul" şi admit că este greşit să considere structurile, şi în special structurile constituţionale, ca simple asumări de rol (*role patterns*). Dar alte

absurdități subzistă: în mod special teoria conform căreia constituțiile sunt instrumente ale justiției, instrumente care atestă realizarea justiției.

Această teză este formulată de Jon Elster după cum urmează: „Este imposibil să prevezi cu certitudine sau măcar cu o probabilitate cuantificată consecințele unei schimbări constituționale; și, ca urmare, inovațiile constituțiilor pot fi justificate doar de obiectivele justiției, și nu de argumente «consecinționiste» [adică: de argumente cauzale]" (1988, 304 și 303-323 *passim*). N-aș putea fi într-un dezacord mai mare de opinie. Înainte de toate, cel care adoptă teorii non-consecinționiste trebuie să-și mențină părerea până la sfârșit. Dacă sunt imposibil de prevăzut consecințele schimbărilor structurilor instituționale, atunci același întuneric, ba chiar aș spune un întuneric și mai mare, ar trebui să cadă asupra reformelor dictate de justiție. Dat fiind că justiția și (în cazul lui Elster) „argumentările egalității" reprezintă o magnitudine a întreprinderii care întrece însutit obiectivul obișnuit și suficient al constituțiilor, non-consecinționistul nu are, în baza propriilor premise, un mod de a arăta că paradisul pe care îl caută nu se va transforma în final într-un infern (de care el ar trebui să se teamă nu pe baze profetice, ci *ex post*, așa cum s-a întâmplat nu demult chiar sub propriul său nas). De aceea, non-consecinționistul nu este îndreptățit să caute sau să propună nimic: implicația practică a incapacității de a prevedea este incapacitatea de a reforma.

Ce am spus mai sus este *arguendo*, doar de dragul argumentului. Dar care este fundamentul, puterea presupoziției lui Elster împotriva predictibilității constituționale? Teza sa se bazează pe două premise: pe de o parte, că nu putem prevedea „efectele de echilibru nete, globale și pe termen lung ale modificărilor instituționale majore" și, pe de altă parte, că „ingineria socială făcută bucată cu bucată [...] este un ajutor nesemnificativ ca remediu al acestei insuficiențe teoretice" (1988, 308-309). Poate.

Dar care este relevanţa acestei argumentări în privinţa a ceea ce constituţiile fac sau a ceea ce li se cere să facă? După părerea mea, nici una.

Pentru a trece de la emfaza abstractă la o dispoziţie constituţională concretă, voi lua, ca ilustrare, articolul 40 al constituţiei franceze din 1958, care spune: „Propunerile şi amendamentele prezentate de membrii parlamentului nu pot fi luate în considerare când adoptarea lor ar putea reduce intrările fiscale sau ar impune o povară financiară asupra bugetului". Intenţia prevăzută de acea scurtă (dar cu consecinţe extreme) dispoziţie era de a bloca străpungerile parlamentare ale bugetului; şi predicţia s-a demonstrat a fi exactă. Fără îndoială, prin acea dispoziţie o ţară mai poate face cheltuieli, impune taxe şi se poate îndatora, dar prin acea prevedere guvernele nu mai pot da vina unul pe altul, învinuindu-şi parlamentele de demagogie financiară. Acum ştim cu certitudine, chiar din constituţie, că guvernul şi numai guvernul este responsabil de datoria publică, şi tocmai aceasta era intenţia urmărită. Aşadar ne aflăm în faţa unui efect prevăzut, care era previzibil *ex ante* şi care a fost, ştim *ex post*, prevăzut în mod corect. Iar toate acestea nu au absolut nimic de-a face cu „efectele de echilibru globale, nete şi pe termen lung" ale lui Elster.

În cursul acestei lucrări am prevăzut efectele sistemelor electorale şi am insistat asupra *analizei condiţiilor*, asupra precizării condiţiilor în virtutea cărora reforme constituţionale determinate au probabilitatea să producă (sau nu) efecte dezirabile. Toate acestea, pentru Elster, nu ar fi licite. Eu consider însă că argumentările lui Elster împotriva „consecinţionismului" cauzelor şi efectelor şi împotriva previzibilităţii instituţionale sunt disproporţionate şi complet greşite. Fără a mai pune la socoteală faptul că în întregul său raţionament Elster confundă aparent forma cu conţinutul, procedura cu ceea ce este „procesat"[5].

Constituţiile sunt trasee, sunt asemenea unor drumuri ferite.

Acestea nu stabilesc că cetățenii Elstoniei, de exemplu, trebuie să mărșăluiască toți la unison către paradisul, să spunem, din Justopolis. Constituțiile spun pur și simplu: dacă Elster vrea să ajungă în Justopolis, atunci Elster trebuie să „urmeze calea", începând prin a-și asigura o majoritate în favoarea cauzei sale prin alegeri libere. Să presupunem acum că Elster a parcurs toate rutele constituționale și a depășit controalele pe care trebuia să le depășească. Și să ne imaginăm apoi că marșul său către Justopolis nu l-a dus acolo, ci în altă parte. Ar fi acesta un insucces al prevederilor constituționale? Cu siguranță că nu: ar fi un insucces al politicii provocat de erorile predictive ale lui Elster.

Nostim de o parte, constituțiile sunt „forme" care structurează și disciplinează procesele de luare a deciziilor statale. Constituțiile stabilesc *cum* ar trebui să fie create normele; nu decid, nici nu trebuie să decidă ce *anume* trebuie să fie stabilit prin norme. Ceea ce înseamnă că, înainte de toate și mai ales, constituțiile sunt *proceduri* care intenționează să asigure un exercițiu controlat al puterii. De aceea, și în mod corespunzător, constituțiile sunt și trebuie să fie neutre în materie de conținut (*content neutral*). O constituție care ia asupra ei stabilirea politicilor, adică a conținuturilor politicii, se substituie pe nedrept voinței populare și organelor (parlamente și guverne) cărora deciziile politice le sunt încredințate din punct de vedere constituțional.

Trebuie să ne ferim, de aceea, de „constituțiile aspiraționale" (*aspirational constitutions*). Așa cum am avut, cu consecințe dezastruoase, economii-țintă – centralizate și planificate în stil sovietic –, tot așa dezvoltăm în prezent „constituții-țintă" (*target constitutions*) care sunt cu aceeași probabilitate destinate să producă dezastre. Constituțiile aspiraționale sfârșesc prin a fi o supraîncărcare a „capacității constituționale", ceea ce duce la incapacitate de funcționare. Dacă elaboratorii constituției nu pot rezista tentației de a-și etala nobilele intenții, acestea ar trebui să fie

limitate la un Preambul „programatic"[6]. După care elaboratorii constituției trebuie să se ocupe serios de ceea ce ar trebui să facă: să elaboreze o schemă de guvernare care, printre altele, să satisfacă exigențele guvernabilității.

A sosit momentul încheierii acestei lucrări şi, ca urmare, al revenirii la titlul său, la sintagma „inginerie constituțională". Elaboratorii constituțiilor din secolele al XVIII-lea şi al XIX-lea înțelegeau corect *telos*-ul, finalitatea esențială a constituționalismului, iar constituțiile lor au fost meşteşugite (*pace* Elster) cu o „focalizare consecinționistă" asupra modului în care ele ar funcționa şi ar trebui să funcționeze. Acești creatori de constituții erau aşadar ingineri „naturali". Dar pozitivismul juridic şi jurisprudența analitică au crescut – în mod special în Europa şi în America Latină – generații de consecinționiști al căror interes prioritar a fost coerența deductivă a unui univers legal. Pentru pozitiviști, o constituție este doar un sistem bine racordat la norme care impun sau interzic; şi orice altă părere este pentru ei extrajuridică, adică irelevantă. Rămâne, totuşi, faptul că nici o organizație nu poate funcționa doar cu „ordine", fără ajutorul unei structuri corespunzătoare de stimulente. Ceea ce este adevărat mai ales pentru clasa puterii şi pentru organizarea puterii: pentru că aici ajungem la nodul în care ordinele devin în largă măsură autoadresate (cine le primeşte este acelaşi cu cel care le emite), şi deci în punctul în care comenzile şi interdicțiile sunt mult mai uşor redirecționate sau ignorate. De unde reiese – să-mi fie permis să confirm – că organizarea statului necesită, mai mult decât oricare altă organizare, să fie ținută în frâu de un sistem de premii şi sancțiuni, de stimulente „atrăgătoare" şi de amenințări „înfricoşătoare".

Închei aşadar cu această observație: cu cât pierdem mai mult din vedere că toate constituțiile trebuie ghidate şi susținute de stimulente, cu atât este mai util să subliniem că artizanul „caselor

constituționale" este foarte asemănător inginerului care proiectează edificii. Cu un secol în urmă ar fi fost pleonastic să spunem inginerie constituțională, dar această formulare ne ajută să ne amintim de ceva de care am fost tentați să uităm.

Note la Capitolul XIII

[1] Prin asta nu se neagă, în principiu, că orice drept ar fi „afirmativ". Dreptul la cuvânt te îndreptățește să vorbești, dreptul la libera asociere te îndreptățește să creezi asociații ș.a.m.d. Chiar și așa, drepturile „formale" sunt foarte diferite de adjudecările „materiale". În primul caz, statul trebuie să se abțină să acționeze, în cel de-al doilea, în schimb, este convocat să acționeze. Vezi Sartori (1993, 321-324).

[2] Noi versiuni care au fost continue în America Latină unde, de la data independenței lor, cam douăzeci de țări au promulgat circa 260 de constituții. Brazilia a avut opt, Venezuela douăzeci și cinci.

[3] „Antonio Britto, ministrul asistenței sociale, adoră să spună: «Constituția din 1988 a promis paradisul pe pământ, dar în cele din urmă i-a defavorizat pe săraci». Știe el ce știe. Nu doar că a luat parte la redactarea ei, dar Ministerul său a trebuit să plătească pentru rezultate: pensii care urcă vertiginos și servicii de asistență pentru mai mult de 100 de milioane de persoane într-o țară unde, cel puțin în mod oficial, doar 23 de milioane de indivizi primesc un salariu" (citez din *The Economist*, 9 octombrie 1993, 45).

[4] Pentru a cita doar un exemplu din sute, articolul 233 al „Garanțiilor în administrația justiției" din constituția peruană din 1979 este subdivizat în 19 specificații, dintre care una afirmă că orice individ are dreptul să facă uz de propria limbă și că, prin urmare, „dacă este necesar, judecătorul sau Curtea vor asigura prezența unui interpret". Nu ar trebui să fie aceasta materia legislației obișnuite, ba chiar de normă administrativă?

[5] Elster consideră că raționamentul său privește modificările insti-

tuţionale, în timp ce în realitate el vizează *policy contents*, doar politica. El pledează pentru revizuirea drepturilor de proprietate, de egalitate a tratamentului şi de „influenţă" şi pentru democraţia economică. Parlamentul englez ar putea decide să valideze tot acest program (ba chiar mai mult) fără ca cineva să poată pretinde că a fost încălcată măcar o virgulă din constituţie.

[6] Mă refer aici la distincţia juridică dintre normele „programatice" şi cele „imperative". Primele sunt, ca să spun aşa, norme tendenţiale, reguli care se aplică numai în momentul în care şi în măsura în care sunt aplicabile. În schimb, cele din urmă, *norme perceptive*, sunt cele care au forţa deplină de comandă constituţională. Astfel, atunci când constituţia italiană afirmă că „Republica protejează mediul natural" se înţelege că ne aflăm în faţa unei norme programatice care nu autorizează milioane de italieni să cheme în instanţă statul pentru neglijenţa sa faţă de mediu.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 1

Italia între erori şi amăgiri constituţionale*

În America Latină, republicile nu sunt numerotate nici măcar atunci când constituţiile lor sunt refăcute *ex novo* (altfel, Brazilia s-ar afla la cea de-a opta republică şi alte ţări din zonă la cea de-a douăzecea sau chiar la cea de-a treizecea). În Franţa numărul republicilor este egal cu cel al constituţiilor: cinci constituţii, *ergo* cinci republici. În Italia, în schimb, să spunem că am intrat (chiar dacă incomplet) în cea de-a doua republică fără ca măcar o virgulă din constituţia din 1948 să fi fost încă schimbată. Am schimbat doar legea electorală, care este de domeniul legii obişnuite.

Nu voi fi atât de „legalist" încât să susţin că un sistem politic se schimbă numai dacă se schimbă constituţia. Un sistem politic este făcut din multe ingrediente, începând cu subsistemul său partidic. În plus, o constituţie este modificată de practică şi, mai presus de toate, de ceea ce avem în gând, de ideile după care interpretăm faptele. Aşadar, cu o constituţie neschimbată, Italia care se schimbă este schimbată sub cel puţin trei aspecte: primul, a căzut sistemul partidic şi partitocratic dominat de democraţia-creştină; al doilea, am trecut de la un sistem electoral proporţional la un sistem majoritar; al treilea, refuzăm trecutul şi „dorim", chiar şi în dezordine, o nouă republică, ceea ce ne determină să ne

---

* Acest text a fost prezentat la „Lectura" anuală a Asociaţiei „Il Mulino", care a avut loc la 4 noiembrie 1995 la Bologna şi s-a intitulat „Democraţia ideilor greşite".

schimbăm ochelarii și să avem o nouă optică. Pentru a completa cadrul ar trebui să adaug că între timp a fost introdusă o „republică a magistraților", care a contribuit mai mult decât oricare alt factor la scoaterea din șabloane a primei republici, atât în ceea ce privește clasa politică (și *nomenklatura* de stat), cât și în ceea ce privește degenerarea sa partitocratică. Dar aici voi fi nevoit să-mi limitez afirmația a) la factorul fondator al schimbării, adică la alegerile majoritare și b) la incidența acestui factor asupra construcției mentale a unei democrații majoritare.

Pentru a simplifica, afirm cu toată certitudinea că sistemul nostru electoral ar fi perfect în formă uninominală cu un singur tur (în loc să fie, așa cum este, majoritar doar pentru 3/4). Și voi începe de la chestiunea referitoare la efectele alegerilor, să spunem, în stil englez asupra numărului de partide și, ca un reflex, asupra guvernării. De fapt, după cum am avut ocazia să constatăm la alegerile din 27 martie 1994, fragmentarea partidică nu a fost redusă (dimpotrivă), iar Polo (o formațiune de 5-6 partide) a câștigat o majoritate absolută în Cameră, dar nu și în Senat. Este ca și cum am spune că sistemul englez nu a funcționat în Italia la fel ca în Anglia. Fapt pentru care au existat două explicații: că la o primă probă un sistem electoral nu funcționează deloc așa cum ar trebui și, în al doilea rând, că vina este a cotei proporționale a lui Mattarellum. Prima afirmație este adevărată dar, o spun din nou, irelevantă în cazul particular; și în ceea ce privește a doua considerație, cred că vina cotei proporționale în a produce „prea multe partide" a fost modestă. Iar ideea este că alegerile din '94 au mers exact cum trebuia, adică exact cum era prevăzut de „legi" sub influența sistemelor electorale. Profețiile lui Pannella și ale numeroaselor sale plagiate au fost și rămân (pentru totdeauna) greșite; iar acest lucru era cunoscut, foarte cunoscut, *ex ante*.

Eficacitatea reductivă a unui sistem uninominal se desfășoară *colegiu cu colegiu*. Astfel, și de exemplu, dacă avem o sută

de colegii şi dacă în fiecare circumscripţie câştigă candidatul unui partid care învinge numai aici, rezultatul naţional al sistemului uninominal va fi un parlament cu o sută de partide. Aşadar, „legea" este aceasta: uninominalul produce un sistem bipartidic la nivel naţional dacă, şi numai dacă, aceleaşi două partide sunt singurele în măsură să câştige în cadrul tuturor circumscripţiilor. În Italia această condiţie necesară (*sine qua non*) este departe de a fi îndeplinită. Dimpotrivă, ea e îndeplinită din ce în ce mai puţin. Pentru că majoritariştii noştri vor să şi slăbească partidele şi nu înţeleg că, cu cât partidele sunt mai slăbite, cu atât un sistem bipartidic în stil englez devine imposibil. Intenţiile greşite, pe de o parte, determină faptul că sistemul nostru de partid este acum în mare parte „destructurat" şi că, în consecinţă, a pierdut deja mult din forţa de canalizare de care dispunea. Excepţie făcând Partidul Comunist Italian-Partidul Democratic al Stângii şi, într-o mică măsură, Mişcarea Socială Italiană-Alianţa Naţională, toate celelalte partide din trecut fac echilibristică, astăzi, deasupra unui electorat friabil şi volatil, în timp ce dintre noii protagonişti doar *la Liga* şi *Rifondazione* pot conta (dar numai în situaţii particulare) pe concentraţii de „fideli". Şi în aceste condiţii sistemul majoritar cu un singur tur de scrutin menţine fragmentarea partidică pe care o găseşte şi pe care o alimentează.

Acesta este un punct care trebuie bine înţeles, şi de aceea explic. Nici astăzi, nici pe viitor, nici unul dintre cele trei mari partide nu este în măsură să câştige singur în aproape nici un colegiu. Aşadar D'Alema, Berlusconi şi Fini au nevoie de aliaţi. Şi cum pentru a învinge sau a pierde un colegiu este de ajuns un procent, înseamnă că oricare partiduleţ care adună mai multe voturi este de ajuns pentru a face să se piardă (dacă se prezintă) sau să se câştige (dacă oferă sprijin) o grămadă de colegii; dobândeşte o putere de acumulare, şi deci puterea de a obţine teoretic o parte din locuri. Rezultă, la scară naţională, că Ulivo trebuie să facă alianţă,

pentru a nu pierde, cu Rifondazione, Verzii, Segni, Popularii și, dacă poate, până și cu Bossi (sau cu Di Pietro). Același lucru este valabil și pentru Polo (Polul Libertății), care deja este bicefal (Fini este destul de solid ca să facă față singur), care ulterior trebuie să îi primească și pe Buttiglione, Casini, Costa și chiar și pe Pannella. Dublul tur ar decapita partidele mici racolate; dar atâta timp cât există un singur tur, în mod sigur ele vor rămâne.

Reluând aceeași idee: este adevărat că sistemul uninominal net nu a redus fragmentarea partidică, dar este la fel de adevărat, și mult mai important, că a produs o restructurare bipolară a sistemului nostru. Da, dar spus astfel, argumentul probează mult. Pentru că este adevărat că o structură bipolară caracterizează grosul țărilor europene (de exemplu Austria, Belgia, Danemarca, Olanda, Norvegia, Suedia) și că țările în chestiune sunt toate proporționaliste. *Ergo*, proporționalele nu împiedică bipolarismul, și nici măcar nu sunt „cauza" anomaliei care a făcut din Italia un sistem blocat.

Italia a fost blocată – să spunem lucrurilor pe nume – de faptul că alternativa la democrația-creștină era Partidul Comunist Italian și că timp de patruzeci și cinci de ani majoritatea italienilor a ocolit această alternativă prea riscantă. De aici putem trage concluzia că o Italie normalizată (fără partide anti-sistem) poate deveni și rămâne „dualistă" cu orice sistem electoral. Dar nu vreau să mă las ademenit de ipoteze. Problema care presează, și care mă presează, este dacă sistemul electoral majoritar pe care l-am dobândit poate genera și susține un sistem de guvernare majoritar. Am explicat deja de ce un singur tur nu reduce fragmentarea. Să trecem să vedem care este tipul sau genul de majoritate care rezultă.

În cadrul sistemelor bipartidice și chiar în sistemele pe care le numesc cu partid predominant, noțiunea de majoritate denotă un partid care cucerește singur majoritatea absolută a locurilor în

parlament. Aici se ştie bine cine e în majoritate şi ce reprezintă „majoritatea". Dar când trecem de la o majoritate monopartidică la majorităţi multipartidice – adică formate din coaliţii sau carteluri de mai multe partide – noţiunea de majoritate devine neclară şi se diluează, mai mult sau mai puţin. Când majoritatea este dată de o sumă, atunci natura totalului depinde de natura adăugirilor. Dacă partidele care se însumează sunt relativ omogene şi apropiate din punct de vedere ideologic, într-o asemenea situaţie şi o majoritate de coaliţie poate fi o majoritate care funcţionează ca atare. Dar dacă suma este între partide eterogene şi distante din punct de vedere ideologic, atunci lipseşte puntea de legătură, şi obţinem îngrămădiri care nu alcătuiesc o majoritate, care nu sunt adevărate majorităţi. Şi majorităţile produse azi în Italia de sistemul majoritar cu un singur tur sunt cele mai rele posibil: nu doar majorităţi fragmentate din punct de vedere al constituirii, ci şi majorităţi aflate la discreţia partidelor mici şi capabile să paralizeze întregul.

Faptul agravant se explică astfel: atâta timp cât Partidul Democratic al Stângii şi Partidul Forza Italia vor trebui să mulţumească partidele racolate cu bucăţi din propriul electorat, majoritatea lor nu le va fi niciodată suficientă şi vor avea întotdeauna nevoie de aliaţii „rude-viclene" pe care sunt constrânşi să-i salveze. Cercul este într-adevăr vicios. Şi este produsul unei inginerii electorale greşite şi prost înţelese.

Dar să presupunem – ca o improbabilitate sau, cum se spune în drept, în dauna ipotezei – că la următoarele alegeri va putea ieşi un adevărat învingător cu o majoritate reală. Într-o asemenea situaţie, care ar fi rezultatul? O democraţie majoritară? Rămâne de văzut.

De exemplu, se poate vorbi întotdeauna de democraţie majoritară sau de democraţie proporţională pentru a indica sistemul electoral. Dar aceste denumiri nu desemnează, sau cel puţin nu desemnau, un caz particular. „Democraţia majoritară" intră în

teoria democrației ca o clasă în sine de regim recent, ca în tipologia lui Arend Lijphart, care contrapune democrației de tipul „modelului Westminster" (de tip majoritar), democrația numită de el „consensuală" (de tip proporțional). Dar lăsând deoparte faptul că pentru Lijphart democrația majoritară este chinuită, în timp ce democrația proporțională este bună, antiteza lui nu este a noastră și, ca atare, nu este între sistemul parlamentar și cel majoritar. Pentru el, la fel ca pentru întreaga doctrină, Anglia (modelul Westminster) e deopotrivă parlamentară și majoritară. Cu toate acestea, doctrina democrației majoritare care este sărbătorită de doi ani pe aici este toată italiană, toată făină inedită din sacul nostru. Și este mai degrabă făină de neghină decât de grâu.

Problema este, aici, dacă schimbarea sistemului electoral (din majoritar în proporțional sau invers) replăsmuiește *eo ipso* constituția materială și, de-a dreptul, dacă necesită o constituție formală diferită. Dar ce anume modifică modul de a vota? În contextul sistemelor prezidențiale, răspunsul este sigur: în cheie constituțională, nimic. Statele Unite votează în sistemul uninominal, America de Sud votează în sistemul proporțional. Ceea ce nu exclude ca, într-adevăr, constituțiile sud-americane să fie și să rămână fotocopia (sau cvasifotocopia) constituției nord-americane. Așadar, în cele două Americi – și vorbim de vreo douăzeci de țări – sistemul electoral variază, în timp ce structura constituțională nu variază. Aici sistemul electoral nu modifică structurile sistemului politic. Dar, se poate obiecta, ceea ce este adevărat pentru sistemele prezidențiale nu ar fi adevărat și pentru sistemele parlamentare. Să spunem, atunci, că experiența e incompletă; și să trecem, pentru a o completa, la Anglia.

Anglia este un sistem parlamentar (insist, parlamentar) în care se votează prin metoda majoritară. Întrebare: dacă Anglia ar fi trecut la sistemul proporțional, ce s-ar fi schimbat? Pentru a răspunde cu precizie trebuie să punctăm diferența dintre *regula*

majoritară (sistemul uninominal cu un singur tur) şi *rezultatele* majoritare. Sistemul englez funcţionează cum funcţionează pentru că, şi până când, regula majoritară produce rezultate majoritare şi astfel produce un sistem bipartidic în cadrul căruia un partid câştigă singur majoritatea absolută a locurilor şi, ca urmare, guvernează singur. Fapt care nu implică ideea conform căreia constituţia materială (în Anglia, reamintesc, cea scrisă sau formală nu există) ar stabili că poporul alege direct guvernul şi primul ministru pentru toată legislatura şi, prin urmare, că voinţa poporului ar fi trădată dacă, de exemplu, primul ministru ar fi schimbat. De fapt, doamna Thatcher a fost scoasă din funcţie la jumătatea drumului, şi nu mi se pare că englezii s-ar fi simţit fraudaţi. Adevărul este că, de fapt, constituţia materială engleză este prin excelenţă parlamentară şi că este astfel la modul absolut: parlamentul este suveran „fără limite" (a se citi şi a se reciti, pentru a crede, Walter Bagehot, *La constituzione inglese*, tradus la Il Mulino, şi *The Law of the Constitution* a lui Dicey).

Să presupunem că Anglia ar abandona regula majoritară. Întreb iarăşi: ce s-ar schimba? Răspund: cu siguranţă s-ar schimba (extrem de mult) circumstanţele, dar nu văd în ce anume şi de ce ar rezulta din aceasta constituţia schimbată. Odată cu proporţionala, sistemul partidic englez ar deveni pluripartidic, guvernele ar deveni guverne de coaliţie, iar dacă distribuirea forţelor parlamentare ar permite acest lucru, răsturnările de guvern ar fi legitime. Dar acestea nu ar fi „variaţiuni constituţionale"; ar fi consecinţele de fapt ale unui rezultat electoral care nu mai este bipartidic. Iar problema este că dacă Anglia e o democraţie majoritară, nu este astfel pentru că este guvernată de o constituţie majoritară. Cazul particular al constituţionalismului majoritar nu există, e o *fictio imaginationis*.

În cazul italian itinerariul este răsturnat: noi trecem de la sistemul proporţional la cel majoritar. Dar în orice direcţie de marş,

argumentul este același. Așa cum alegerile majoritare nu postulează o constituție majoritară, în aceeași măsură alegerile proporționale nu postulează o constituție proporționalistă. Noi dăm ca sigur, ca și cum ar fi evident, că sistemul nostru politic nu se eliberează de obstacolele proporționalismului consociativ pentru că, sau și pentru că, îl oprește constituția. Mie mi se pare evident, dimpotrivă, că ceea ce blochează nu este constituția, ci faptul că adoptarea unei reguli majoritare (greșite) nu a produs rezultate majoritare. Totuși, ceea ce blochează *la limită* este fiascoul sistemului electoral. Fiasco ce nu va fi minor – insist asupra acestui fapt – dacă proporția proporțională a lui Mattarellum va fi eliminată și, deci, dacă votăm din nou printr-un singur tur integral. Să ne imaginăm – din nou – că rezultatul alegerilor din 1994 ar fi fost un sistem bipartidic în stil englez. Într-o asemenea situație, șeful statului și-ar pierde *eo ipso* puterile pe care le exercită astăzi: însărcinarea ar reveni prin forța lucrurilor liderului partidului învingător, răsturnările ar deveni imposibile *in re* și nu ar exista nici o alegere pe care șeful statului ar putea-o anticipa (sau nu). Așadar, dacă alegerile din 1994 ar fi produs rezultate majoritare, constituția din 1948 le-ar fi admis. Fapt care ne determină să spunem că această constituție pe care o avem nu este nici proporțională, nici majoritară și că este numită așa mai mult din greșeală.

Rezum problema în felul următor. Pentru majoritariștii noștri, trebuie stabilită o anumită metodă electorală majoritară și, prin aceasta, un același guvern instalat și „fixat" de dorința populară. Dar este așa numai când se întâmplă să fie așa. Teza este viciată de un *non sequitur*. Date fiind alegerile majoritare, restul nu mai este „dat", restul „depinde". Deci restul urmează dacă și numai dacă alegerile generează (ca rezultat) o majoritate parlamentară care să fie una și fără alternative. Iar în toate acestea nu intră constituția. Nu vreau să fiu înțeles greșit. Și eu mi-aș dori o constituție diferită, și se știe că recomand semiprezidențialismul de

tip francez. Dar dacă sistemul nostru politic nu funcţionează aşa cum ar dori majoritariştii noştri, faţă de acest efect constituţia este nevinovată.

Până acum m-am oprit asupra greşelilor sau erorilor de fond, adică asupra greşelilor pe care le consider „baza" confuziei în care ne găsim. Voi trece acum la greşelile de situare. Voi numi patru: 1) ideile asupra centrului şi asupra destinului său într-un sistem bipolar, 2) ideile asupra modului în care se ajunge la guvernabilitate, 3) ideile asupra modului în care ar trebui să fie „cultura" unei democraţii majoritare şi d) ideile asupra aşa-numitului „guvern tehnic".

Aşadar, „centrul". La fiecare răsărit de soare, sau aproape la fiecare, se reiau discuţiile asupra subiectului: dacă centrul este de dorit (un bine) sau de condamnat (un rău) şi dacă este mort sau trăieşte. O discuţie extrem de frumos fondată pe amestecul a trei lucruri diferite: 1) o politică de centru, 2) un electorat de centru şi 3) un partid de centru. *Politica de centru* denotă un guvern „moderat" (sau „neutru" din punct de vedere ideologic, ca în cazul unui guvern de tehnicieni) care pune accentul pe susţinerea opiniei de centru. Şi în ceea ce priveşte acest punct mă limitez să arăt că o politică de centru nu postulează un partid de centru. O politică de centru pot face şi – dacă este necesar sau convenabil – Fini sau D'Alema, partide de dreapta sau partide de stânga. Cu asemenea premise, distincţia importantă este cea dintre electoratul de centru şi partidele de centru. *Un electorat de centru* (deci străin de extremisme) există întotdeauna, şi este bine că există. Dar nu este necesar ca electoratului de centru să-i corespundă un *partid de centru.*

Sistemele politice care sunt în mod necesar bazate pe un partid sau pe partide de centru sunt sistemele politice polarizate (ca în vremea Germaniei de la Weimar şi, timp de patruzeci de ani, Italia). Dar când un sistem politic se normalizează, aşa cum

spuneam mai înainte, situându-se la niveluri normale de polarizare și de normală deschidere dreapta-stânga (sau alta), atunci partidele de centru își pierd indispensabilitatea. Se înțelege că atunci când există încearcă să supraviețuiască și că mențin o forță proprie de inerție; dar nu mai sunt necesare. Iar supraviețuirea lor depinde, mai mult decât de oricare alt factor, de sistemul electoral. Cu sistemul proporțional, partidele de centru sunt întotdeauna posibile, dar cu votul uninominal cu un singur tur sunt în mod implacabil decapitate. Sistemul uninominal impune (atenție, în fiecare colegiu) o întrecere în doi (în care terții minori sunt, dacă sunt, elemente care disturbă). Iar când logica aceasta competitivă devine binară, partidul de centru este distrus. Pentru că o competiție binară nu are loc niciodată între centru și dreapta sau între centru și stânga. Un centru este definit și perceput ca o stare de mijloc, *între*; și ca atare centrul este întotdeauna, prin definiție, un al treilea termen. Iar când el nu mai este, încetează *eo ipso* să mai fie centru.

Exemplific cu Buttiglione, care nu obosește să repete: eu sunt centrul. Dar apoi, vezi cazul concret, se aliază cu Berlusconi: și devine astfel (în ciuda celor spuse de el) „stânga dreptei". Să presupunem, însă, că Buttiglione s-ar fi aliat cu D'Alema; în acest caz ar fi devenit – toți ceilalți rămânând egali – „dreapta stângii". Așadar, și în sinteză, Buttiglione face apel la electoratul de centru; dar nu este, nu acționează ca un partid de centru. Pentru a fi așa ar trebui să se prezinte la alegeri singur, și în acest caz ar dispărea. Pentru a spune așa, Buttiglione trișează la joc; dar în realitate a înțeles foarte bine jocul.

Atunci, care este problema cea mare a centrului? În baza distincției dintre opinia de centru și partidul de centru, centrul care nu dispare, și care nici nu trebuie să dispară, este dat de electoratul care se situează în centrul distribuirii opiniilor. Partidul de centru, în schimb, dispare dacă sistemul electoral impune alegeri binare și, în consecință, un sistem bipolar. Într-un asemenea caz, partidul de

centru este substituit (nu prin mijloace ascunse) de o competiţie centripetă care determină cei doi poli aflaţi în întrecere să conveargă către centru; şi asta deoarece voturile „intermediare" şi fluctuante care pot trece la dreapta sau la stânga se găsesc aici, sunt voturile electoratului de centru. Dar acestea, după cum s-a mai spus, sunt definiţii şi noţiuni care nu privesc existenţa sau inexistenţa unui partid de centru.

După cum se observă, norul de praf de deasupra centrului se iscă din faptul că discutăm fără a clarifica despre ce fel de centru este vorba. Rămâne de făcut o precizare, şi anume că discuţia asupra centrului presupune un sistem politic structurat ai cărui poli (doi sau trei, câţi or fi) sunt într-adevăr „bazele", punctele de legătură pe care se va sprijini jocul competitiv. Ceea ce echivalează cu a spune, invers, că, cu cât un sistem politic se destramă şi devine slab, cu atât polii încetează să mai fie aceiaşi. De unde rezultă că într-un sistem destrămat a vorbi încă despre un centru înseamnă puţin sau nimic. Un centru care devine o marmeladă şi marea groapă de gunoi adunat de la fiecare câte puţin (iar noi ne apropiem cu repeziciune de acest centru-marmeladă) este pregătit pentru cimitirul conceptelor care nu mai folosesc la nimic. Amin. Dar dacă polii sunt o idee greşită şi dacă se menţine această idee, înseamnă că un sistem electoral uninominal cu un singur tur „lasă să treacă" un partid de centru.

Să revenim asupra ideilor despre guvernabilitate. Promisiunea ultimă a sistemului majoritar este de a produce guverne în măsură să guverneze, guverne funcţionale şi eficiente. Toţi sunt de acord cu acest rezultat. Dar care este mijlocul? Majoritatea răspund: guverne care durează, guvernul de legislatură. Dar nu este aşa: *durata nu reprezintă eficienţă* şi nu dă eficienţa. Un guvern poate fi longeviv şi neadaptat, de durată şi paralizat. Pentru a fi eficient nu este de ajuns ca un guvern să dureze; trebuie mai ales să poată conta pe o adevărată majoritate şi trebuie să fie, dacă este de

coaliție, format din aliați solidari. În schimb, ne sunt propuse rânduieli prezidențiale sau alegerea directă a premierului (două lucruri extrem de diferite dar, ușor sau chiar scandalos, amestecate între ele), ca și cum inamovibilitatea în funcție ar fi în sine puterea și forța guvernului. Și totuși, lumea sistemelor prezidențiale e plină de președinți în minoritate care sunt, tocmai de aceea, extrem de neputincioși. Și ar trebui să fie evident că aceeași problemă, problema de „a comanda o majoritate", lovește, sau poate lovi, direct în premier. Cum trebuie procedat în situația în care premierul „fix" ales de popor se găsește în minoritate în parlament?

În reforma constituțională din Israel (care s-a înfăptuit în 1996), lipsa de încredere a premierului în guvern duce în mod automat la dizolvarea Knesset-ului. Dar aceasta este o sancțiune ușor de ocolit: parlamentul asediază guvernul și pe urmă, din acel moment, îl împroașcă în fiecare zi distrugându-i legislația. Într-o asemenea situație, premierului israelian i se dă doar posibilitatea de a dizolva el însuși parlamentul, dar procedând astfel își sapă propria groapă și, ca urmare, cade. Într-adevăr, frumos sistem de guvernare longeviv și eficient! În Italia am ajuns să înțelegem că da, premierului direct i-ar trebui o majoritate și, ca atare, iată, îi va fi atribuit un premiu al majorității. Dar cum? Premiul majorității se încadrează bine în sistemul proporțional și chiar, mai puțin bine și cu greu, într-un sistem cu un dublu tur de scrutin (ca cel adoptat pentru alegerile comunale). Doar dacă grosul „aderenților" sunt pregătite de un singur tur. Iar în acest punct eu sunt cel care am confuzii: că într-adevăr nu aș ști cine ar putea fi „majoritar", în ce fel. Mă întorc să amintesc că sistemul uninominal produce un singur învingător în fiecare dintre circumscripții. Cui ar trebui să i se acorde, atunci, premiul? Unicului partid care obține, la scară națională, majoritatea relativă în parlament? Dar într-un asemenea caz este de ajuns ca fiecare partid să indice dinainte cine va fi propriul premier desemnat, și alegerea directă a premierului nu mai

intră în discuţie. Sau premiul îi este atribuit partidului din care este ales premierul, chiar şi atunci când vorbim de un partid mic (să ne gândim de exemplu la Di Pietro sau Segni aleşi în funcţia de premier): în acest caz, de câtă majoritate este nevoie, sau ar fi nevoie, ca premiu, pentru ca Segni, sau altul ca el, să aibă o majoritate (de reţinut) absolută?

Într-adevăr, nu mai înţeleg nimic. Dar cu atât mai bine. Cu atât mai bine pentru că problema prejudiciabilă care se situează deasupra tuturor celorlalte – şi se află şi deasupra reţetelor prezidenţialiste sau de premierat – este că în Italia, prin sistemul majoritar, nu vom obţine niciodată o adevărată majoritate. Vă spuneam în încheiere şi o repet acum astfel: problema bipolarismului este de a crea poli care să fie într-adevăr ca atare şi capabili de a opera împreună. În schimb, polii noştri sunt carteluri electorale caracterizate de o eterogenitate constitutivă. Fapt care ne lasă, în termeni de guvernare, fără unităţi operative efective. În Franţa operaţiunea de a transforma fragmentarea partidică a celei de-a IV-a Republici în *quadrille bipolaire* a celei de-a V-a Republici a reuşit; dar nu putea reuşi fără dublul tur de scrutin. Noi, în schimb, suntem într-o vertiginoasă fugă înainte, ne bazăm pe miracole „directe". Aşadar, în materie de guvernabilitate nu ne pricepem. Problema este înţeleasă prost şi tratată (în proiect) greşit.

Nici măcar nu suntem, mă tem, în temă cu o cultură majoritară. Este corect să avertizăm că un sistem majoritar trebuie să aibă, pentru a funcţiona cum trebuie, un substrat cultural adecvat. Dar apoi trebuie explicat faptul că în Anglia şi în Statele Unite această cultură se rezumă la principiul că învingătorul „înhaţă tot" şi că acest tot include „dreptul la locuri", aşa-numitul *spoils system*. Dar încă o dată nu, categoric nu.

Expresia *the winner takes all* se aplică în cadrul colegiului uninominal şi explică, pur şi simplu, că cel care ajunge primul ia voturile tuturor. În cazul *spoils system* este vorba despre o

particularitate a prezidențialismului nord-american care își găsește originea și explicația în legătură cu statul care improvizează din nimic. În secolul al XIX-lea, președinții americani găseau, intrând în funcție, doar Casa Albă (sau puțin mai mult) și, deci, nu găseau un aparat birocratic și administrativ deja instalat. Astfel, guvernul federal s-a instituționalizat, în Statele Unite rezervându-i-se fiecărui președinte dreptul de numire în posturile de conducere (în jur de 3 000 la primele niveluri) a unor persoane capabile să dea putere și substanță administrației „sale". Așadar locurile în discuție sunt doar cele vacante pe care fiecare președinte le lasă succesorilor săi. Nici o legătură cu marea înșfăcare sau supra-saturare (a posturilor ocupate) pe care am auzit-o teoretizată în Italia în numele unei așa-zise culturi majoritare. Cultura majoritară autentică este, fiindcă veni vorba, contramajoritară și, deci, o cultură care insistă pe puterea limitată și pe *autolimitarea* ce trebuie să caracterizeze puterea celui care o exercită singur.

Nici măcar nu este adevărat, se impune să adaug, că într-o cultură majoritară politica devine *naturaliter* o „confruntare" și o contrapunere frontală și că acesta ar fi modul în care o cultură majoritară este adusă în mod natural să conceapă politica. Desigur, o cultură majoritară se exprimă în cel de-al doilea principiu, conform căruia „guvernul guvernează și opoziția controlează" și, astfel, se exprimă în refuzul guvernării consociative. Și până aici toate sunt în regulă. Dar majoritarismul în stil italian include în dezaprobarea consociativismului, separat, dezaprobarea politicii ca mediator. Ceea ce înseamnă confundarea a două lucruri extrem de diferite.

În Statele Unite, o țară cu siguranță și dintotdeauna o țară cu o cultură majoritară, președintele Clinton caută pe orice cale, de când este din nou în minoritate, să se acomodeze și să evite confruntările cu Congresul. Așa au făcut și au trebuit să facă aproape întotdeauna președinții republicani de la Eisenhower

încoace. Dar nici măcar preşedinţii majoritari nu au mai teoretizat o politică de *confrontation* deliberată, umăr la umăr, faţă de Congres. Şi acest lucru mai ales întrucât cultura majoritară a Statelor Unite (şi, să se înţeleagă bine, a Angliei) percepe politica drept un compromis. Aşadar, şi în materie de cultură majoritară noi exagerăm şi suntem intriganţi. O cultură majoritară refuză consociativismul care se rezolvă printr-o procedură curentă de coeziune (şi deseori de corupţie) împărtăşită, care preface totul pentru a-i mulţumi pe toţi, dar cu siguranţă nu respinge negocierea şi tranzacţia. Eu am criticat întotdeauna consociativismul, chiar şi în anii '60, când acesta se afla în culmea gloriei. Dar am spus întotdeauna – nu în ideea de a mă contrazice – că politica reprezintă şi trebuie să reprezinte tratative, şi nu război. Pe când cei care îmbrăţişează doctrina conform căreia confruntarea este benefică (se înţelege că poate fi inevitabilă sau necesară) îmbrăţişează, în mod conştient sau nu, doctrina schmittiană a „politicii ca război". Au tot dreptul. Dar Carl Schmitt nu trebuie să fie vândut ca un autor al democraţiei majoritare, nici al culturii ei.

Ultima idee greşită „de lucruri adăugate" care mă obligă la o discuţie în această lucrare este cu privire la guvernul tehnic. Spun dintru început că guvernul tehnic despre care se vorbeşte astăzi în Italia nu este „guvernul specialiştilor" pe care îl tratează teoria politică, adică abdicarea de la democraţie în favoarea tehnocraţiei. Din fericire, nu. Discuţia asupra Italiei (şi, mai concret, asupra guvernului Dini) este pur şi simplu o discuţie despre un guvern *parlamentar* de tehnicieni şi un guvern *parlamentar* de parlamentari. Ambele sunt guverne susţinute de încrederea parlamentului şi ambele sunt guverne care au nevoie, pentru a guverna, ca parlamentul să aprobe legislaţia pe care o propun. Diferenţa între cele două stă în personalul guvernului: în primul, miniştrii nu sunt de provenienţă parlamentară, în cel de-al doilea, sunt. Este desigur un element care face diferenţa, dar nu se poate trage de aici

concluzia (așa cum se spune) că guvernele tehnice suferă de un deficit democratic, că sunt „mai puțin legitime" decât guvernele non-tehnice. Curios: de-a lungul deceniilor ne-am revoltat împotriva guvernelor împărțite de partide; și iată că în rara ocazie în care se ivește un guvern de oameni competenți sau, oricum, presupuși competenți, sau, oricum, mai puțini incompetenți decât cei dinainte, iată că tot corul antipartitocratic se stinge și se transformă dintr-o dată într-un cor antitehnic. Niciodată nu pot fi mulțumiți.

Bineînțeles, nu neg nimănui dreptul de a susține că guvernul Berlusconi 1994 a fost mai bun, superior, de preferat guvernului Dini 1995. Dar nu pentru că cel de-al doilea nu ar avea forța legitimității. Franța (celei de-a V-a Republici) a stabilit incompatibilitatea între a fi parlamentar și a fi ministru; dar nu rezultă de aici că cineva ar protesta din această cauză împotriva democrației sau legitimității limitate. Repet: guvernul tehnic al lui Dini este un guvern de tip parlamentar.

Acestea fiind lămurite, gâlceava se mută asupra antitezei între guvernul tehnic și guvernul politic. Și în legătură cu acest subiect discuția despre Italia devine foarte bizară. Într-un cuvânt, se susține că și guvernele tehnice sunt în mod inevitabil guverne politice și, mai ales, că guvernul Dini este în realitate un guvern politic „camuflat" care încearcă să fie ceea ce nu este. Dar după cum am arătat, această confuzie trece în acest context la argumentul că guvernul tehnic este învins pentru că este nevoie de un guvern politic. Ceva nu merge. Dacă Dini este deja politic, de ce este indispensabil să-l înlocuim cu același lucru (deci cu un guvern politic)? Înțeleg că politicienii doresc înapoi pentru ei înșiși fotoliile și puterile pe care le-au pierdut provizoriu. Este dreptul lor să ceară acest lucru. Dar nu sub acoperirea unor false pretexte și a plăcerii de a glumi.

Lăsând deoparte plăcerea de a glumi, ideea care trebuie

lămurită este aceasta: în ce măsură şi în ce sens un guvern tehnic poate fi, cum ar trebui să fie prin vocaţie, neutru din punct de vedere ideologic. În legătură cu asta aş spune aşa: un guvern tehnic ce nu dispune de o majoritate preconstituită şi, în aceeaşi măsură, de o majoritate sigură devine prin forţa lucrurilor un guvern tras către dreapta sau către stânga de majoritatea care îl votează. Dacă Polo îi permite acest lucru, guvernul Dini devine „de stânga", dar dacă Polo l-ar susţine, ar deveni „de dreapta". Cam asta este tot. Iar restul, ceea ce este în plus, este mult zgomot pentru a crea confuzie.

Aş putea continua, având în vedere faptul că democraţia noastră a ideilor greşite s-a dezvoltat cu repeziciune şi este deja mare şi prosperă. Însă trebuie să închei. Ştiu bine că voi avea critici şi că se va riposta că ideile greşite sunt ale mele. Dar pentru a descoperi cine greşeşte trebuie să riscăm să greşim. Să fie clar pentru toţi că atunci când ideile sunt greşite, lucrurile sunt strâmbe. Cine gândeşte greşit, acţionează greşit. Cel puţin în această privinţă sunt sigur că nu greşesc.

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 2[*]

Fiascoul Bicameralei

Comisia Bicamerală pentru reforme constituționale a luat ființă la 24 ianuarie 1997 și a publicat după cinci luni de muncă asiduă un proiect de reforme care mai apoi a fost întrerupt în cursul *iter*-ului de aprobări parlamentare în iunie 1998. Formal, proiectul Bicameralei nu a murit; e resuscitabil. Merită să fie resuscitat? Este întrebarea pe care mi-am pus-o în *O ocazie ratată?* (Sartori 1998) și pe care nu o reiau aici. Mă interesează să stabilesc, în schimb, de ce ingineria noastră constituțională a fost, până astăzi, în mare măsură falimentară.

Un proces constitutiv se formulează ca un raport între scopuri și mijloace, între scopuri și instrumente. Este nevoie, așadar, să plecăm de la scopuri. În cazul italian, acestea erau în sine evidente și, mai mult sau mai puțin, împărtășite: era nevoie de guvernabilitate, deci de structuri de guvernare eficiente. Dezacordul era, și a fost întotdeauna, în legătură cu mijloacele suficiente și ideale în acel scop. Ceea ce nu ne surprinde. Este mult mai ușor să cădem de acord asupra scopului decât asupra instrumentării. Cu atât mai mult cu cât trecerea noastră de la o primă la o a doua Republică nu se bloca într-o readucere la zero produsă de un război pierdut sau de o revoluție ci, în schimb, într-o jumătate de secol de interese constituite și de deprinderi proaste.

Într-un asemenea caz, căutarea unui consens asupra instrumentării necesită, într-o fază preliminară, un diagnostic al bolii, a

---

[*] Giovanni Sartori a scris acest text în 1998.

ce anume nu a funcționat în experiența primei Republici. Și tocmai acest diagnostic a lipsit sau a fost de multe ori prost stabilit. Greșelile, să spunem, „structurale" ale vechiului sistem sunt identificate, de-a valma, în numărul prea mare de partide, în proporționalism, în lipsa de alternanță și în bipolarism, în partitocrație, în sistemul de coaliție. Da, într-adevăr. Dar aceste defecte sau degenerări nu sunt niciodată serios aprofundate în privința legăturilor lor cauzale, în evaluarea problemei care a cauzat altă problemă.

Să ne oprim asupra numărului prea mare de partide. Toți se lamentează pe această temă, dar este vorba despre o lamentare total ipocrită. Adevărul este că partidele nu au vrut să se autoreducă. Și adevărul este că în timp ce toți dezaprobau proliferarea partidelor, numărul acestora a crescut extrem de mult. Partidele „relevante" erau circa 6 în perioada proporționalistă (în prima Republică) și au devenit cam 12 în perioada majoritară și odată cu adoptarea Mattarellum-ului. De ce? Se susține – cu perfectă rea-credință sau cu o extraordinară obtuzitate – că factorul de multiplicare este cota de proporționalitate menținută de Mattarellum. Dar chiar și la modul impresionist, această explicație nu este plauzibilă. Cum se face că un sistem electoral integral proporțional a fost atestat pentru 6 partide, în timp ce un sistem electoral proporțional doar pentru un sfert din locuri ajunge să producă 12? Adevărul este că, după cum explicam deja în Anexa 1, partidele noastre s-au înmulțit prin sistemul majoritar cu un singur tur de scrutin. Dar lumea încă se preface că nu știe acest lucru.

Bicamerala a trecut de pericolul sistemului electoral declarându-se incompetentă în a-l trata (având în vedere că legile electorale constituie materia legii organice). Dar liderii tuturor partidelor au fost de acord și au recomandat în cele din urmă un proiect de reformă electorală – dublul tur de scrutin în cazul coalițiilor – care cere răzbunare în fața lui Dumnezeu. Caracterul

decisiv al sistemului electoral este binecunoscut tuturor. Aşadar, faptul că aleşii noştri au inventat un sistem în întregime menit doar să-l sanctifice pe cel existent, adică fragmentarea existentă, este de ajuns pentru a indica faptul că procesul de reformă pornea cu o deraiere. Pentru că Matarellum 2 nu e o constituţie care poate produce guvernabilitate. În scopul său principal acţiunea aleşilor era condamnată la moarte din start. Forma de guvernare este, cu siguranţă, o componentă importantă a guvernabilităţii. Dar singură, fără sprijinul alegerilor care simplifică sistemul de partid, nu poate s-o producă.

Trebuie să se înţeleagă care este, în această privinţă, cercul vicios care ne-a blocat. O lege electorală care să reducă numărul partidelor este, în mod evident, în interesul tuturor partidelor majore – deci atât Quercia (Stejarul), cât şi Forza Italia şi Alianţa Naţională –, aşa cum este evident că loveşte interesele partidelor mici. Ceea ce nu creează cu necesitate un blocaj. Toată acţiunea reformelor necesită o majoritate lărgită şi se fondează cu atât mai mult, inevitabil, pe acorduri transversale între Ulivo (Măslinul) şi Polo (Polul Libertăţii). Cu deosebirea că în timp ce reformele constituţionale necesită majorităţi calificate, pentru reforma sistemului electoral este suficientă o majoritate simplă. Este posibil ca o majoritate simplă să fie mai greu de realizat decât o majoritate calificată? Da, în cazul italian aşa a fost.

A fost astfel mai ales din lipsă de *leadership*, o carenţă care le-a permis partidelor mici să şantajeze cu succes, pe ambele fronturi, partidele mari. Că partidele mici aveau să se declare pregătite pentru reforma electorală pentru a destrăma totul, era un fapt prevăzut. Dar în ce măsură era credibil? La dreapta, în Polo, acea ameninţare era, în realitate, depăşită. Polo, după toate acestea, nu avea nici un guvern pe care să-l susţină; unde ar fi ajuns partidele sale mai mici – diferitele grupări democrat-creştine – după ce s-ar fi desprins de Berlusconi şi Fini? Da, puteau să facă o

mișcare. Dar sub influența alegerilor (mai ales cu noile reguli) opțiunea lor ar fi fost doar reîntoarcerea la „stână". Cumva amenințarea de a strica totul, și astfel de a face să cadă guvernul Prodi, era credibilă la stânga. Dar nu în măsura în care l-a speriat pe D'Alema. Ca popularii lui Marini să fi votat împotriva guvernului Prodi, chiar că nu cred să fi fost posibil. Singura adevărată amenințare de stânga (lăsându-i la o parte pe irelevanții Verzi) este Bertinotti. Iar Bertinotti era „trecut cu vederea". Acesta era taurul pe care D'Alema trebuia să aibă curajul să-l ia de coarne. Chiar dacă îi mergea rău, dacă Bertinotti într-adevăr se destrăma, lui D'Alema îi era procurat alibiul pentru a se orienta în altă parte.

Pentru consemnare trebuie spus că Bicamerala a fost torpilată de Berlusconi pe tema justiției. Dar pentru a înțelege într-adevăr cum au decurs lucrurile, trebuie să înțelegem că cel care a greșit toate mișcările a fost, mă tem, D'Alema. Pentru că D'Alema a căutat să fie prea viclean, a căutat să gestioneze simultan două majorități: o majoritate, să spunem, „monopolară" de guvernare și una, să spunem, „dublă-polară" de reformă, și deci lărgită la ambii poli. Era o acrobație imposibilă, care l-a slăbit mai mult decât orice altceva. Acceptând să fie președintele Bicameralei, D'Alema era din această cauză obligat să-și fixeze cu fermitate prioritățile: prima, să ducă la bun sfârșit reformele, cea de-a doua, să susțină guvernul. În schimb, D'Alema nu și-a stabilit prioritățile, a navigat furtunos la vedere și astfel a ratat sosirea în port.

Să ne întoarcem la întrebarea dacă în condițiile din Italia blocajul era inevitabil. Am răspuns deja că, având cea mai adevărată și bună conducere – aici incluzând-o, bineînțeles, pe cea a lui Berlusconi și Fini –, poate nu. Dar dacă Machiavelli s-ar fi ocupat de reformele electorale (în vremea sa nu se punea această problemă), sfatul său ar fi fost probabil acesta: să existe concordanță, mai mult sau mai puțin tacită, între partidele majore și să funcționeze alegerile, și atunci șantajul partidelor mici ar deveni

un pistol descărcat. Dar Machiavelli nu mai este printre noi, iar nepoții săi îndepărtați sunt într-adevăr degenerați.

Care este, atunci, opțiunea care rămâne? Să ne întoarcem să invocăm adunarea constituantă. Dar mie îmi scapă, mărturisesc, cum ar putea o adunare constituantă să remedieze problemele din cauza cărora reformismul nostru veleitar continuă să naufragieze. Din contră, o adunare constituantă aleasă prin metode proporționale l-ar agrava, transformându-l într-o multiplicitate tot mai fragmentată de proiecte constituționale contrastante, în imposibilitate de a înfăptui reformele de care suntem preocupați. Mie mi se pare, în schimb, că lecția care trebuie învățată din repetatele noastre eșecuri constituante ar fi aceasta: pentru a reface constituția avem nevoie de o majoritate unită și unică – care să fie împreună guvernul și constituanta – și, ca urmare, de o *grosse Koalition* în stil german care să ia naștere în concordanță cu un proiect de reformă instituțională susținut de un sistem electoral pe măsură. Iar dacă nu este așa, atunci nu mai este nimic, întrucât nu este adevărat că o reformă proastă este mai bună decât nici o reformă.

Spuneam că forma de guvernare trebuie să fie ajutată de sistemul electoral. Este clar, de altfel, că guvernabilitatea este decisă de forma de guvernare. În scopurile ingineriei constituționale *sine qua non* nu este federalismul (reforma care a fost dictată de stat), nici ordinea juridică. Chiar dacă acestea au fost, la modul concret, temele cele mai arzătoare și dureroase din discuția noastră cu privire la reforme, cert e că justiția poate fi reordonată pe cale obișnuită (sau, oricum, prin procedeul curent de revizie constituțională prevăzut de articolul 138) și că, de fapt, constituțiile bune nu sunt astfel pentru că sunt federale. Așadar, repet, o reformă constituțională este, în primul rând, reforma sistemului de guvernare, în substanța căruia Bicamerala a dezbătut trei soluții: 1) parlamentarismul care este raționalizat și, deci, un sistem parlamentar de tip german (tezele popularilor); 2) alegerea directă

a șefului guvernului, mai mult sau mai puțin ca în Israel (în mod inopinat preferată de alchimiile lui D'Alema) și 3) un sistem semiprezidențial de tip francez. În ultimul rând, și din întâmplare, propunerea învingătoare a fost cea semiprezidențială. După părerea mea, întâmplarea ne-a ajutat, iar semiprezidențialismul este propunerea care ne convine cel mai mult. Ar merge la fel de bine, să se rețină, un sistem de tip englez sau german; dar nu s-ar susține – explic în carte – condițiile de actualizare. În timp ce cea de-a treia propunere, cea a alegerii directe a *premierului*, este într-adevăr mai rea, cum ne confirmă experiența israeliană.

Așadar, semiprezidențialismul a fost forma de guvernare (și chiar, într-adevăr, de stat) aleasă dinainte de Bicamerală. Iar dacă asupra acestei alegeri a modelului francez nu am nici o obiecție, am multe de obiectat în schimb asupra supraevaluării, asupra modului în care Bicamerala l-a slăbit și l-a denaturat.

În vara anului 1997, după votul din 30 iunie care închidea lucrările Bicameralei, Augusto Barbera, Enzo Cheli, Angelo Panebianco, Gianfranco Pasquino și subsemnatul au propus parlamentului, într-un apel unit (publicat în *Liberal* nr. 36 din august 1997 și semnat, printre alții, și de Adornato, Baldassare, Galli della Loggia, Martinazzoli, Sergio Romano, Cesare Romiti), o serie de modificări pentru îmbunătățirea textului bicameraliștilor. Amintesc trei: asupra puterilor președintelui, asupra sistemului electoral și asupra consolidării puterilor guvernului.

În legătură cu puterile președintelui rezultat din alegerea populară directă, în documentul în cauză se observă că între șeful statului și guvern trebuie stabilit „un acord instituțional" și se propune ca președintele Republicii „să aibă puterea de a prezida Consiliul de Miniștri fără a avea drept de vot, nici puterea de a impune ordinea de zi". Documentul continuă asupra problemei, astfel: „Ni se mai pare important ca, pe lângă puterea de numire a primului ministru, șeful statului să aibă și puterea de a-l revoca pe

acesta (după cum a fost prevăzut şi de constituţiile austriacă şi portugheză şi de procedura franceză)". În fine – continui să transcriu –, „în ceea ce priveşte incidenţa competenţelor şefului statului asupra celor ale guvernului, proiectul aprobat de Bicameralã prevede (art. 69d) puterea de autorizare a proiectelor de lege ale guvernului. Acest lucru s-ar putea desfăşura în prezenţa unui şef al statului ales prin sufragiul universal prin forţări periculoase. Considerăm că este mai corect să stabilim un rol al şefului statului după procedurile legislative cu putere de restituire, totală sau parţială, care pot fi depăşite de parlament cu o majoritate calificată".

Asupra legii electorale, în documentul în discuţie se poate citi că dublul tur al coaliţiei avizat în casa Letta „menţine viciile legii actuale (cu un exces de putere de contraatac a partidelor mici, care pot distruge candidaturi care deranjează) şi, mai mult, le agravează, având în vedere că acordarea premiului coaliţiei învingătoare nu poate să nu o blindeze [...]. Guvernul ar fi cu siguranţă expus paraliziei şi ineficienţei. De fapt, de disocierea oricăreia din componentele sale ori de distrugerea unei asemenea disocieri ar putea depinde soarta întregii legislaturi şi reîntoarcerea anticipată la urne. Ar fi astfel distrus orice raport între consens, putere şi responsabilitate, cu consecinţa că şi puterea de dizolvare ar fi sustrasă de fapt preşedintelui Republicii şi/sau primului ministru".

În fine, în ceea ce priveşte puterile guvernului, documentul în chestiune solicită „puteri mai incisive", între care acordul guvernului pentru toate legile de cheltuieli (dincolo de cât a fost prevăzut în mod contradictoriu de ultima virgulă a articolului 112 al proiectului) conform formulărilor analoage ale legii fundamentale a Bonn-ului (art. 113.1) sau Constituţiei franceze în vigoare (art. 40). Documentul sugera, pe lângă acestea, că „atribuţia guvernului în privinţa unei rezerve clare şi mai ample faţă de

regulament ar conferi în mod clar unui asemenea organ gestionarea afacerilor curente fără a fi nevoie să recurgă în mod anormal la o decretare de urgență sau la delegări legislative".

Se va observa că cele de mai sus tratează puncte tehnice care nu lezează interesele vitale ale partidelor. Se va observa și faptul că recomandările în chestiune provin de la specialiști care au susținut în cursul lucrărilor Bicameralei teze și poziții diferite. În aceeași măsură, la sfârșitul lucrărilor Bicameralei acești specialiști de tendințe și proveniențe diferite au căutat împreună să înlocuiască propunerea semiprezidențială cu un „sistem al formei de guvernare dotat cu o funcționalitate și coerență interne". Dar în decursul discuțiilor succesive și deciziilor parlamentare nu se găsește nici o urmă a sugestiilor pe care le-am amintit. Asta nu înseamnă că au intrat pe o ureche și au ieșit pe alta. Dar nici că au intrat pe vreo ureche.

Fiascoul Bicameralei: acesta este titlul dat de mine. Care exprimă faptul că proiectul Bicameralei a eșuat nu numai din cauza faptului că a fost asasinat în cursul aprobării, ci și pentru că nu stă nici măcar în picioare asupra *porro unum* și asupra formei de guvernare. Concluzia dureroasă mi se pare a fi aceasta: „marea ocazie" aclamată de D'Alema a fost ratată de protagoniștii care au gestionat-o, în parte, prin incompetență și, în parte, prin modestia staturii politice. Dacă drumul reformelor va fi reluat, să sperăm că va fi pe baza unor premise diferite.

Anexa 3

Incapacitatea de a reforma şi bastarzii instituţionali*

În momentul în care scriu – vacanţa parlamentară –, toate acţiunile sunt oprite, şi este dificil de prevăzut care va fi (dacă va fi) eleganţa forţat „reformistă" care ne aşteaptă. Dar nu este dificil de prevăzut că în ultima parte a legislaturii alese în 1996 alternativa este între a nu face şi a face rău. Pentru că s-a demonstrat, iar şi iar, că suntem afectaţi de incapacitatea şi de neputinţa de a face reforme. O incapacitate care se radicalizează, după cum a scris Nicola Matteucci, „în dispreţ din partea politicienilor competenţi". Da, chiar dispreţ, chiar aroganţă. În lucrarea sa, Matteucci amintea că în cursul *Lecturii* mele de la Mulino din 1995 (reprodusă aici ca o primă Anexă) „publicul era atent, dar în rândul politicienilor – printre care şi Romano Prodi – am remarcat un dezacord mai mult sau mai puţin vizibil". Aştept de cinci ani ca acest dezacord să-mi fie explicat. Dar nimeni nu binevoieşte să facă acest lucru, nimeni nu îţi răspunde vreodată. Atâta timp cât puterea este a lor, a politicienilor, ei te strivesc şi basta.

Bineînţeles, nu înseamnă că toţi politicienii sunt incapabili să înţeleagă şi sunt lipsiţi de competenţă. Dar chiar şi cei care ştiu şi înţeleg reformele bune, reformele care sunt bune în sine şi prin sine şi, deci, pentru toţi, nu sunt prea interesaţi. Chiar şi pe ei îi preocupă mai mult propriile interese, propria „persoană". Iar în alegeri „persoana" care îi atinge cel mai mult este reforma sistemului electoral. Cei mai mulţi prevăd că vom sfârşi prin a vota

---

* Text redactat de Giovanni Sartori în anul 2000.

din nou cu Mattarellum. Dar nu se știe niciodată.

O posibilitate de a reforma a fost prezentată după nulitatea referendumului din 21 mai anul trecut, având în vedere că în acel moment Berlusconi propunea „modelul german". Și nu exista nici o îndoială că acel model ar fi fost de preferat lui Mattarellum. În schimb, Veltroni, la 12 august, încă nu înțelesese, având în vedere că de Sfânta Maria încă declara că „este mai bine să riscăm să pierdem salvând bipolarismul decât să sperăm să învingem îngropând bipolarismul". Dar este oare chiar așa? Chiar este adevărat că sistemul german ar distruge bipolarismul? Bineînțeles, este posibil, având în vedere că bipolarismul nostru este ortopedic și că este foarte bolnav. Ceea ce nu exclude faptul că Germania este proporțională și bipolară. În plus: aproape toate țările Europei occidentale derulează o structură bipolară, chiar dacă votează prin sisteme proporționale. Cum se explică acest lucru? Eu l-am explicat: structura bipolară este fiziologică atunci când este mai redusă polarizarea ideologică. Dar Veltroni nu recepționează. Și astfel se sacrifică, poate, pentru nimic.

Oricum ar fi, ideea care trebuie reținută este că deja inutilul Mattarellum 1 devine și mai inutil în diferitul Mattarellum 2 reurzit de neobosiții populari și susținut în nenumărate rânduri de paleta de propuneri Amato (atunci când era ministrul reformelor), pentru a deveni mai apoi o adevărată sumă de inexactități în teoriile senatorului Manzella și deci în cadrul manzellismului. Este inutil să ne pierdem în meandrele extravaganțelor care astăzi își disputa primarul. Pentru că faptul care contează este că propunerile de pe tapet se rotesc toate, de cele mai multe ori locuri comune, în jurul a cum să salveze fragmentarea partidică existentă, în timp ce mobilul oricărei reforme serioase este de a o distruge.

Să o luăm de la capăt. Și, deci, de la întrebarea: care ar fi obiectivul, scopul reformei electorale pe care o invocă toți. Cei mai mulți răspund că răul din politica italiană este, în mod esențial,

instabilitatea guvernelor şi mai ales lipsa unui sistem electoral care să producă stabilitate. Iar cei mai puţini (între care şi subsemnatul) răspund că acest diagnostic este fals şi că terapia care decurge de aici este contraproductivă.

Pentru început, instabilitatea guvernelor nu este produsă de către sistemul electoral, ci de fragmentarea partidelor. De unde decurge că sistemul electoral nu trebuie să urmărească stabilitatea, ci să remedieze fragmentarea. În al doilea rând, stabilitatea este un scop fals. A stabiliza o neputinţă înseamnă a o înrăutăţi. O paralizie stabilă este, totuşi, paralizie. Adevăratul scop este guvernabilitatea. Iar dacă un guvern se naşte – aşa cum s-ar naşte – dizolvat şi divizat intrinsec, atunci este un guvern impotent, şi la fel rămâne chiar dacă îi prelungim viaţa. Aşadar este greşit să derivăm guvernabilitatea din stabilitate. Stabilitatea este doar o condiţie care facilitează guvernabilitatea. Cu toate acestea, este doar o condiţie necesară. Dar, cu siguranţă, nu este o condiţie suficientă. Dacă un guvern nu are timp să acţioneze, va face puţine. Fapt care nu exclude faptul că un guvern poate fi stabil şi ineficient, durabil şi imobil, longeviv şi inert. Moro a totalizat trei guverne consecutive prin aceeaşi coaliţie de susţinere pentru un total de stabilitate de mai mult de cinci ani. Andreotti nu a fost mai prejos. Dar amândoi au avut grijă de supravieţuirea lor la putere. Poate că este adevărat, cum afirmă cunoscuta replică andreottiană, că puterea îl consumă pe cel care nu o are; dar este tot la fel de adevărat că Andreotti şi-a consumat prea mult timp la putere.

Spuneam că în momentul în care se greşeşte diagnosticul se greşeşte şi terapia. Iar problema este că terapiile electorale în vigoare de doi ani pe aici sunt caracterizate de trei noi exagerări: 1) premiul majorităţii, 2) desemnarea electorală a premierului, 3) norme împotriva răsturnării. Toate fiind legate de neghiobia originară a sistemului mixt care trece sub numele de Mattarellum.

În ceea ce priveşte esenţa sistemelor electorale „mixte",

obiecția de principiu nu este – cum a susținut chiar și D'Alema – aceea potrivit căreia componenta majoritară unește în timp ce componenta proporțională divide. În realitate, componenta majoritară a lui Mattarellum fondează puterea de șantaj a partidelor mici. Este aceasta o formă de unire? Dacă este, îmi scapă. Rămâne, însă, faptul că sistemele mixte impun atât partidelor cât și alegătorilor lor strategii contradictorii: ceea ce nu este bine. Acest inconvenient se accentuează dacă „mixtura" este divizată – după cum s-a propus – la jumătate. Merită să obiectăm că „o mixtură la jumătate" este sugerată de Germania și că acolo amestecul nu lasă loc contraindicațiilor.

Obiecția nu are valoare pentru că „amestecul" italian (chiar dacă ar deveni de 50/50) nu este deloc amestecul german. Al nostru este un sistem mixt care este astfel nu doar la intrare (în modul de vot), ci și la ieșire (în criteriul repartiției locurilor parlamentare). Sistemul german este în schimb un sistem mixt aparent, pentru că este astfel doar la intrare și nu la ieșire, având în vedere că distribuția locurilor din *Bundestag* este total proporțională.

Din modelul german vine și ideea derivată a lui Berlusconi (ulterior variat schimbată sau renegată) de a introduce în Italia un prag de excludere sau de baraj de 5 %. O propunere asupra căreia nelipsitul nostru încurcă-lume intervine, ca întotdeauna, în mod inoportun. Care este diferența, ne întreabă, între pragul de 4 % deja prevăzut de Mattarellum și cel de 5 % german? Atâta zgomot pentru un nenorocit de punct procentual diferență? Nu, domnule încurcă-lume. Diferența este că cele patru procente ale lui Mattarellum sunt ca și cum nu ar fi, având în vedere că sunt neutralizate cu ușurință de alianțele electorale pe care sistemul nostru le aprobă și le impune. Sistemul german nu solicită, nici nu prevede, în schimb, liste electorale comune (care nu au nici o rațiune de a fi în sistemul proporțional) și, ca urmare, în cadrul acelui sistem pragul de 5 % este efectiv și eficace în a obstrucționa

proliferarea micilor partide. Aşadar, dacă sistemul german ar fi fost adoptat în Italia fără distorsiuni, acel 5 % ar fi fost de ajuns pentru a reduce în mod drastic generaţia abundentă a micropartidelor noastre. Tocmai de aceea caută sub orice formă să-l distorsioneze. Cu succes, cum vom vedea imediat.

Să revenim, aşadar, asupra neghiobiilor menţionate mai sus, începând de la:

1) premiul majorităţii. Din start, un premiu al majorităţii nu este deloc o înşelătorie (cum a fost proclamată în Italia de câteva decenii). Şi nu este nimic de obiectat atunci când se limitează să întărească o majoritate absolută şi atunci când se limitează doar la un partid sau la o coaliţie care obţine 50 %. Se poate în schimb discuta atunci când premiul majorităţii premiază o majoritate relativă şi astfel transformă în majoritate o minoritate (de exemplu de 40 %, aşa cum se propune în Italia). Dar chiar şi în această ipoteză premiul majorităţii este reţinut, în doctrină, ca acceptabil. Devine o ciudăţenie, în schimb, atunci când se doreşte introducerea lui într-un sistem mixt.

De obicei premiul majorităţii se aplică sistemelor proporţionale, şi aici se aplică cel mai uşor. Dar pentru un sistem mixt, care ar trebui să fie baza de calcul? Se înţelege că această problemă nu e insolubilă: este de ajuns să găsim un acord. Rămâne pur şi simplu această perplexitate de fond: un premiu al majorităţii devine un exces, devine excesiv, atunci când se aplică unui sistem majoritar. Pentru că cel care este ales într-un colegiu uninominal în care învingătorul „înhaţă tot" deja se bucură, în realitate, de un premiu al majorităţii care este în medie de circa 60 %. Dacă pui premiu peste premiu, la sfârşit rezultatul electoral va produce majorităţi manipulate într-o măsură excesivă. Iar această obiecţie este într-adevăr dificil de depăşit.

Fie cum o fi, dar de ce să devină premiul majorităţii, în contextul italian, o neghiobie, o nesocotinţă? Şi repede se spune:

pentru că noi îl contemplăm în pragul barajului. Iar aici ne găsim într-o încurcătură clară. De fapt, dacă ne gândim îndelung la un premiu al majorității, atunci trebuie să ne gândim și la alianțe electorale; dar în acest caz oricare clauză de baraj devine înșelătoare și nu mai are nici un sens. Și în acest fel adevărata valoare a sistemului german – un baraj care reduce într-adevăr în mod drastic numărul partidelor – este anulată.

2) Desemnarea electorală a premierului sau chiar (este același lucru) alegerea directă a premierului, a șefului guvernului. Aici modelul este israelian. Ni se povestește, de către obișnuitul încurcă-lume de serviciu, că în practică și sistemul englez este ca un sistem de alegere directă a premierului. Dar avem de-a face cu o eroare. Dacă în Anglia alegerile stabilesc de obicei și guvernul, omițând de fapt trecerea prin parlament, este deoarece acolo sistemul este bipartidic și guvernele nu sunt de coaliție, ci sunt guverne monopartidice. Ceea ce echivalează cu a afirma că „directivismul englez", ca să spunem așa, este doar un automatism pus în practică de circumstanțe. Este la fel de adevărat că în circumstanțe diferite – dispariția sistemului bipartidic – Anglia ar funcționa ca toate sistemele parlamentare, adică ar solicita alegerea guvernelor sale printr-o mediere parlamentară. Și nici măcar nu este adevărat, în paralel, că premierul englez primește de fapt o învestire populară directă.

În realitate, premierul englez nu este nici măcar o promisiune electorală; este doar o notificare anticipată a celui care va fi șeful guvernului care se bazează pe principiul *leadership*-ului partidului. Diferența este că dacă premierul este schimbat în cursul mandatului, această schimbare rămâne o afacere internă de partid care nu violează nici un angajament, și cu atât mai puțin un mandat electoral. În Anglia liderii de partid scoși din funcție în timpul guvernării nu sunt mulți. Dar au fost astfel, după cel de-al Doilea Război Mondial, Eden în 1957, Harold MacMillan în 1963, Harold

Wilson în 1976 şi Margaret Thatcher în 1990. Şi în nici una din aceste situaţii schimbarea premierului nu a produs proteste de violare a voinţei populare. Şi totuşi Anglia este o ţară în întregime majoritară, mai mult decât Italia. Aşadar, domnule Berlusconi, cum să procedăm? Cum se face că D'Alema sau Amato ar fi fost premieri legitimi în Anglia şi devin nelegitimi în Italia?

Aşadar directivismul – „democraţia imediată" căreia senatorul Manzella ar vrea să-i substituie „democraţia mediată" – nu este deloc de provenienţă engleză. Este, repet, doar de provenienţă israeliană. Şi este necesar să-i înţelegem geneza. Israelul a fost întotdeauna perturbat de nivelul de fragmentare partidică care, odată cu Mattarellum, tulbură astăzi şi Italia. Şi în Israel, ca astăzi în Italia, remediul evident ar fi să se introducă o barieră de 5 % fără a accepta listele comune. Dar rezistenţa partidelor mici în Israel, ameninţate mai mult sau mai puţin cu destrămarea, nu a fost mai puţin feroce decât aceea a micilor partide italiene. Iar de aici s-a născut ideea „compensatoare" a alegerii directe a premierului. Ideea era, tocmai, de a contrabalansa fragmentarea sistemului de partide cu un şef al guvernului legitimat de votul popular şi care rămâne puternic datorită inamovibilităţii sale. Faţă de această idee am obiectat deja *ex ante* în această carte. Iar experienţa a două alegeri nu numai că a confirmat, ci a şi depăşit în mod negativ previziunile mele.

Ex ante deja era îndoielnic, printre altele, că alegerea directă a premierului ar fi produs (cum susţineau adepţii invenţiei) un *coattail effect*, un efect de antrenare mai intensă a partidelor care reprezentau candidatul premier. S-a întâmplat, mai întâi cu Nethanyahu şi apoi cu Barak, exact contrariul. Cele două partide majore au rămas foarte slăbite de campaniile electorale „personalizate" în alegerea premierului. Pe el îl lasă mai mult decât lipsit de susţinere şi în puterea coaliţiilor, asemănătoare unei gheare de leu. Sub toate aspectele şi cu toate efectele, aşadar,

isprava „directivistă" a Israelului s-a dovedit a fi dezastruoasă. Dar noi mergem înainte fără teamă, surzi și orbi la fiecare lecție a acelei experiențe, către aceeași prăpastie. Remediul israelian s-a demonstrat a fi mai rău pentru mai mult timp decât răul pe care dorea să-l remedieze. La fel s-ar întâmpla și la noi.

Diferența între modelul israelian și adoptarea sa italiană este că, de obicei, noi stăm să deliberăm asupra variantelor și că, de obicei, noi ne considerăm mai vicleni. În Israel premierul este votat pe o listă diferită. În Italia, în schimb, predomină ideea unei liste unice în care numele premierului însoțește simbolul partidului sau al coaliției care îl propune. Dar acestea sunt jocuri câmpenești pentru creduli. Există două situații. Fie indicarea premierului este doar o promisiune electorală verbală care nu este scrisă pe nici un buletin de vot, și într-o asemenea situație nu reprezintă o promisiune juridică plauzibilă; cel mult, determină coaliția învingătoare să înceapă, în alegerea președinților de consiliu, de la numele afișat primul pe vot. Fie indicarea premierului este scrisă, și atunci devine plauzibilă din punct de vedere juridic, fie că indicația este făcută pe o listă separată, fie pe o listă unică. Și în cazul acesta sistemul nostru devine unul de alegere directă de tip israelian. Cine susține contrariul tergiversează un răspuns.

3) Normele anti-răsturnare. Sunt, se spunea, cea de-a treia frumusețe aparentă – pentru mine absurditate – a noului constituționalism italian. Această doctrină susține că într-un sistem bipolar alegătorii stabilesc un „pol" și că acest pol este intangibil, că trebuie să rămână neschimbat, așa cum a fost votat, până la următoarea alegere. Bineînțeles, este posibil ca polul care a câștigat alegerile să se dezmembreze sau să piardă majoritatea pe care o avea. Dar într-o asemenea situație normele anti-răsturnare impun noi alegeri.

Trebuie să se presupună că doctrina anti-răsturnare este o doctrină de invenție italiană, care nu este adoptată de nici o altă

administraţie pentru că violează şi blochează toate regulile de funcţionare ale sistemelor parlamentare. De obicei, pentru acest efect se citează sistemul englez, susţinându-se că acel sistem nu este de acord cu răsturnările, cu schimbările de majoritate. De regulă, această părere este falsă. Răsturnările sunt rare în Anglia pentru că în cadrul unui sistem cu doar două partide nu prea au motiv să existe. Dar atunci când se produc, chiar şi în Anglia schimbările de majoritate sunt acceptate pacifist. În 1977 guvernul laburist al lui Callaghan a fost în minoritate, iar Callaghan a remediat situaţia încheind un pact cu unul dintre partidele de opoziţie, liberal-democraţii de atunci, şi a guvernat timp de încă doi ani susţinut de o majoritate *lib-lab*, liberal-laburistă. Aşadar, situaţia lui Callaghan a fost, după criteriile inventate de berlusconism, o răsturnare. Dar în Anglia nu a existat nici un fel de protest. Pentru că teoria şi practica acestui constituţionalism englez spun că dacă un guvern îşi pierde majoritatea, suveranul recomandă noi alegeri numai după ce s-a asigurat că în parlament nu există nici o majoritate lărgită sau de schimb. Şi aceasta este doctrina obişnuită a tuturor sistemelor parlamentare.

Acestea fiind clare, trebuie să recunoaştem că obsesia italiană legată de răsturnări este justificată de un exces clar de răsturnări şi de conservare, de oportunism. Dar pentru a preîntâmpina acest rău, această patologie, trebuie să înţelegem care este cauza. Prima ar fi că cele două alegeri guvernate de Mattarellum nu au produs niciodată o adevărată sau suficientă majoritate de guvernare. În '94 Berlusconi a câştigat unind două coaliţii diferite (Polul Libertăţii cu Bossi în nord şi Polul Binului Guvern cu Alianţa Naţională în sud), dar a lipsit majoritatea absolută a locurilor în Senat; astfel, guvernul său nu a căzut pentru că a fost răsturnat, ci pentru că nu s-a putut ţine pe propriile picioare. În '96 Ulivo (Măslinul) a fost lipsit în schimb de majoritatea absolută în Cameră, iar guvernul Prodi s-a menţinut sprijinindu-se pe un aliat

din afară și străin (în mod programatic) de Ulivo, pe Rifondazione Comunista. Și în acest caz, așadar, polul șchiopăta, nu era autosuficient. Adevărul este, așadar, că polii noștri au fost întotdeauna, până acum, entități fără valoare și eterogene. Nu au fost violentați de răsturnări, dar, cel puțin, au fost salvați.

Problema este că parlamentarii „trădează" atunci când trădarea partidului prin care au fost aleși este premiată și nu mai trădează când nu le mai convine, atunci când oportunismul lor este pedepsit. Pentru a evita răsturnările este de ajuns un sistem electoral capabil să producă majorități de guvernare coezive și autosuficiente. A le interzice prin lege este ca și cum am interzice medicamentul în loc să vindecăm boala și să intervenim asupra efectului mai degrabă decât asupra cauzei. Și este greșit din alte motive, cum voi arăta mai departe.

Să strângem rândurile. Împreună, cele trei propuneri care caracterizează cea mai recentă dezbatere asupra reformelor se înscriu în două contexte: unul de capitulare în fața fragmentării, căruia nu-i pasă dacă combate cu un prag de barieră care ulterior este salvat de un premiu al majorității ce anulează orice barieră; iar celelalte două în contextul unui „directivism" care prefigurează un sistem parlamentar bastard care nu mai este parlamentar, fără ca din această cauză să devină altceva.

Spun dinainte că eu nu sunt împotriva, în linia de principiu, unui sistem politic instituit de o alegere directă. Este la fel de adevărat că pentru țara noastră am propus și susținut semiprezidențialismul de tip francez. Dar, ca să spunem lucrurilor pe nume, „directivismul" trebuie să opteze pentru un prezidențialism și nu trebuie să distrugă parlamentarismul. Nici nu trebuie să confunde apele susținând că alegerea directă a premierului este o variantă sau ceva asemănător cu alegerea directă a unui șef al statului. În nici un caz. Pentru că un sistem prezidențial se construiește pe principiul divizării puterilor, și este în puterea

acestei divizări să instituie un executiv care poate să şi ignore parlamentul; în timp ce un sistem parlamentar se fondează pe principiul unei puteri împărţite (între executiv şi legislativ), şi deci nu este de acord cu o separare, cu o construire de la sine a executivului. Cu alte cuvinte, sistemele parlamentare se fixează pe centralitatea parlamentului, şi în acele sisteme nu este niciodată adevărat că din punct de vedere constituţional (nici măcar în Anglia) votul popular instalează direct guvernul. Nu: în sistemele parlamentare votul popular instalează doar un parlament, în sensul că în aceste sisteme alegătorul alege pe cel care îl reprezintă şi cere reprezentanţilor săi să decidă cine va guverna.

Sistemele parlamentare, se ştie, diferă între ele. Dar principiul care le apropie pe toate este că parlamentul este suveran. Pornind de la acesta, este simplu de înţeles care-i sunt defectele şi calităţile. Defectul, sau pericolul, este excesul de putere al parlamentului asupra guvernului: un defect care este corectat prin consolidarea executivului în diverse moduri, dar care, desigur, nu poate fi corectat de o alegere directă a şefului guvernului. Pentru că această alegere introduce o puternică rigiditate într-un sistem a cărui calitate constitutivă este, dimpotrivă, flexibilitatea.

Deci, flexibilitatea. Flexibilitate, adică avem un sistem care se auto-repară, care este în măsură să facă faţă oricărei necesităţi prin mecanismele ce-i sunt proprii. Alegerile nu produc învingători? Majorităţile se destramă? Un şef al guvernului se dovedeşte incapabil? Nu contează. Remediu se găseşte; şi este de găsit în parlament, nu în noi alegeri. Fără alegeri nu există democraţie; dar un val continuu de alegeri, alegerile recurente şi prea frecvente îmbolnăvesc democraţia. O democraţie mereu în febra electorală este o democraţie într-o febră demagogică constantă. Fără să mai punem la socoteală că nu s-a spus că revolta rezolvă problemele pentru care este făcută. Chiar nu s-a spus.

Atunci întrebarea este: în acest cadru de ansamblu,

bastardismul constituțional instituit de coaliții consolidate, de o alegere directă a premierului și de interzicerea răsturnării unde se situează? Se situează, de-a dreptul, în neant. Pentru că bastardismul în discuție se limitează să paralizeze sistemul parlamentar, să-i distrugă flexibilitatea, fără a-l înlocui după aceea cu un alt sistem. Resursa manzellismului (de la numele capului de listă al acestei bastardizări) este doar votarea continuă. Ceea ce dă constituționalismului fața încurcată și disfuncțională care nu mai știe să rezolve problemele pe care înainte le rezolva. Un frumos pas înapoi.

Spuneam la început că incapacitatea noastră de a face reforme ne lasă în fața alternativei: a nu face și a face rău. Rămâne să sperăm că președintele Ciampi nu va risca să încline balanța în favoarea a ceea ce înseamnă a face mai rău.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexa 4

Despre sistemul constituțional românesc*

Cu această ocazie solemnă aș dori să vorbesc despre o temă importantă pentru mine, și anume constituția dumneavoastră. Am un mare respect pentru constituții, le consider extrem de importante. Și mă interesează să le înțeleg bine. Citisem și am și scris că România, începând cu anul 1991, are o constituție semiprezidențială. Dar mărturisesc că nu citisem această constituție. Am citit-o cu ocazia sosirii mele la București. Este, într-adevăr, sistemul vostru unul semiprezidențial? Probabil că da. Dar dacă este, cu certitudine nu este un sistem semiprezidențial „forte", ci mai curând este un sistem semiprezidențial „slab" (adică în mică măsură semiprezidențial). Și asupra acestui lucru doresc să reflectăm împreună. Vă spun de la început, ca să fie limpede, că nu îmi propun să îl critic. De altminteri, îl găsesc a fi un sistem potrivit contextului în care funcționează. Rămâne să înțelegem cât de departe este de „modelul" – evident, acesta este modelul – constituției franceze a celei de-a Cincea Republici și care ar putea fi avantajele, dar și dezavantajele acestei îndepărtări, acestei distanțe.

Așa cum se știe, m-am preocupat de subiecte diverse. Când sunt întrebat care este specializarea mea, înclin să glumesc și răspund: sunt specialist în toate. Parțial glumind, am scris, printre

---

* Discurs ținut de Giovanni Sartori la primirea titlului de Doctor Honoris Causa al Universității București, 20 iunie 2001.

altele, și despre ingineria constituțională. În această lucrare dedic un capitol semiprezidențialismului, pe care îl recomand din două motive. Primul: semiprezidențialismul este mai bun decât prezidențialismul fiindcă este un prezidențialism flexibil. Al doilea: fiindcă este un sistem susceptibil ingineriei constituționale. Sistemele de *leadership*, de premierat (Anglia, Germania) au apărut în anumite circumstanțe și sunt dificil de realizat prin legi. În schimb, sistemul semiprezidențial al celei de-a Cincea Republici este în mare măsură creat de constituția redactată de Michel Debré în 1958 și, apoi, de alegerea directă a președintelui pusă în practică din 1962.

Încep cu această întrebare: de ce este un sistem semiprezidențial „semi"? Evident, pentru că este un sistem mixt, o entitate intermediară între sistemele prezidențiale pure (de exemplu, Statele Unite), pe de o parte, și sistemele parlamentare, pe de altă parte. Pe scurt, expresia indică faptul că pe jumătate este un sistem de tip prezidențial și pe jumătate, nu. Ideea (și, desigur, aceasta era ideea lui Debré) este așadar de a construi o structură de autoritate dual, cu două centre, bicefală. În timp ce sistemele prezidențiale sunt monocefale (președintele concentrează întreaga putere executivă), iar parlamentul este suveran în sistemele parlamentare (și, de aceea, centrul dominant este parlamentul), ideea sistemului semi-prezidențial este de a dispune cele două centre în oscilație unul față de celălalt. Depinde de cine „controlează" majoritatea în parlament. Dacă majoritatea aparține președintelui, atunci acesta conduce. Dar dacă președintele (și partidul său) este în minoritate în parlament, atunci conduce primul ministru. În Franța de astăzi conduce Jospin; dar înainte de victoria electorală a lui Jospin, conducea președintele Chirac. Așa cum spuneam, sistemul semi-prezidențial este un sistem cu două centre în posibilă alternanță unul față de celălalt. Se observă că în acest sistem se pot ivi dificultăți legate de coabitare. Coabitările, până

astăzi în număr de trei, nu au creat dificultăți. Și Mitterrand (precum Chirac astăzi) a fost într-o poziție subordonată atunci când socialiștii au pierdut majoritatea în parlament. Lucrurile stau astfel fiindcă un președinte francez în minoritate care ar intra într-un conflict cu primul ministru ce deține majoritatea știe că ar pierde (constituția face ca primul ministru să învingă).

Care este atunci meritul acestui sistem? Este cel de a funcționa și în cazul majorităților împărțite, al majorităților divizate. În sistemele prezidențiale un președinte în minoritate este în mare măsură paralizat (cazul tot mai frecvent al Americii Latine), în timp ce într-un sistem semiprezidențial cine are puterea efectivă de a guverna este tot timpul în majoritate. Inovația constituțională, dacă stăm să ne gândim bine, este genială.

Până acum am rezumat caracteristicile „modelului francez". Traducând aceste caracteristici într-o definiție a sistemelor semiprezidențiale, rezultă că alegerea populară a șefului statului este o condiție necesară, dar nu și o condiție suficientă, a semiprezidențialismului. În principiu, alegerea directă ar trebui să creeze un președinte „puternic", a cărui putere derivă din legitimitatea sa, din învestitura sa populară. Totuși, există în practică președinți creați prin vot popular care contează puțin sau deloc. Este cazul președinților din Islanda, Irlanda și Austria. În aceste țări alegerea directă a președintelui nu împiedică sistemul să fie pur și simplu parlamentar.

După acest tur rapid de orizont ajungem la întrebarea: și România? Ce tip de sistem politic este? Am precizat deja că alegerea directă a șefului statului nu este suficientă, prin ea însăși, pentru a defini un sistem politic. Dar constituția dumneavoastră își propune să creeze – așa mi se pare – un președinte „suficient de puternic" (dar „nu foarte puternic"), și această intenție a fost obținută în mod autentic până acum. Chiar și așa, opinia mea este că sistemul politic românesc este un sistem parlamentar caracterizat

de un șef al statului puternic (dar nu suficient de puternic pentru a modifica natura parlamentară a sistemului), a cărui forță provine din legitimitatea populară și, bineînțeles, dintr-o serie de dispoziții constituționale de susținere. Să le vedem.

Art. 80, alineat 2: președintelui i se atribuie funcția de „mediator". Comentariu: aceasta nu este o funcție de tip prezidențial, ci una specifică tipului parlamentar. Președintele american este „parte". Și președintele parlamentar este *super partes*.

Art. 85 coroborat cu articolul 102. Aici este evident că președintele nu are puterea autonomă de a desemna primul ministru. Acesta este desemnat prin „consultare" cu partidul sau partidele relevante (art. 102, alin. 1), și guvernul este învestit prin votul de încredere al parlamentului. De asemenea, în cazul unei remanieri guvernamentale miniștrii înlocuiți sunt propuși de șeful guvernului (articolul 85, alin. 2). Comentariu: și acestea sunt reguli normale ale sistemelor parlamentare.

Art. 86 și 87. Președintele are posibilitatea (în engleză, „may") să recurgă la consultarea guvernului cu privire la problemele „urgente" și de importanță extremă (art. 86). Pe lângă aceasta, președintele „poate" participa la ședințele guvernului pe teme de „politică externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice". În alte situații, participarea sa trebuie să aibă loc la „solicitarea primului ministru" (art. 87, alin. 1). De altfel, atunci când participă, președintele este cel care prezidează Consiliul de Miniștri (art. 87, alin. 2). Comentariu: acestea sunt atribuții de natură semiprezidențială. Dar numai ultima este o caracteristică, să spunem așa, însemnată. Articolul 86 nu admite aproape nici una (chiar și un președinte parlamentar are această prerogativă). Caracterizarea semiprezidențială se lămurește mai departe în articolul 87, alin. 1. Dar a afirma că președintele „poate" participa nu constituie o caracteristică forte. El expune un drept, o autoritate. Dar nimic în plus. În afară de cele trei cazuri prevăzute de constituție, faptul că

prezența președintelui trebuie solicitată de șeful guvernului are serioase consecințe limitative.

Art. 89. Dizolvarea parlamentului nu constituie în nici un fel o prerogativă prezidențială: este supusă „consultării" parlamentului, partidelor și mai cu seamă imposibilității de a găsi o majoritate parlamentară pentru a susține un anume guvern. Comentariu: aceasta este în întregime o practică a parlamentarismului.

Art. 90. Cu privire la referendum. Autoritatea de a-l convoca solicită opinia parlamentului. Articolul nu precizează dacă această opinie este constrângătoare sau nu. Aici avem, așadar, un indiciu al prezidențialismului ce rămâne de aceea dependent de practică, de constituția materială.

Art. 91, 92, 93 și 94. Nu prevăd nici o putere autonomă a președintelui, situație întâlnită, mai mult sau mai puțin, și în constituțiile parlamentare.

Per ansamblu, președintele nu are putere de veto, și puterile legislative, incluzând aici puterea forte din art. 113 (aprobarea aproape automată, exceptând revizuirea juridică sau neîncrederea, a legilor asupra cărora guvernul își asumă răspunderea), sunt competențe exclusive ale guvernului. În urma acestor considerente, decurge că președintele român este, se poate spune, sprijinit de constituție, dar nu suficient de susținut pentru a permite o interpretare semiprezidențială a sistemului politic.

Să înțelegem și mai bine de ce lucrurile stau așa. Cei care au redactat constituția românească au citit constituția franceză din 1958 sau pe cea portugheză (care, printre altele, a fost semiprezidențială doar între 1976 și 1982), însă România a avut, mai ales sub Ceaușescu, un sistem comunist opresiv (în ultima perioadă, de tip coreean), care a fost probabil cel mai dur din Europa de Est. Este, deci, perfect explicabilă și, în plus, înțeleaptă rațiunea pentru care autorii constituției române nu au dorit – exceptând alegerea populară – un președinte de tipul de Gaulle sau

Keâonen (în Finlanda). Esențial este, după modesta mea opinie, că centrul prezidențial al semiprezidențialismului românesc nu permite o structură de putere dual, un sistem bicefal, cu două capete și, așadar, a unui autentic sistem semiprezidențial. Acest fapt, repet, se potrivește foarte bine. Părerea mea nu este una critică. Se dorește a fi doar o precizare de drept constituțional comparat.

Să trecem așadar la întrebarea: dacă este adevărat că România nu este un sistem semiprezidențial, trebuie încercat, în timp, să îl inventăm? Nu mă gândesc atât la reforme constituționale, cât la o evoluție a constituției materiale. Înainte de toate, chiar și semiprezidențialismul francez este stabilit de constituția materială mai mult decât de constituția formală, de constituția scrisă în 1958. La această întrebare voi răspunde negativ. Deocamdată sistemul funcționează suficient de bine așa cum este. Eu nu sunt un adept al schimbărilor. Este indicată o stabilitate a constituțiilor. Revizuirea lor este dezirabilă doar când circumstanțele o impun, doar în cazurile când acestea nu funcționează.

Sistemul poate ajunge în impas sau poate intra cumva în dificultate dacă se produce o „inflație" sau o fragmentare a prea multor partide. Acest risc sau inconvenient poate fi evitat prin pragul de excludere, *Sperrklausel*, de 5 procente (ca în Germania). În plus, este indicat ca alegerea președintelui republicii să urmeze regula dublului tur cu balotaj între doi candidați. În acest mod se obține un șef al statului ales și legitimat printr-o majoritate absolută. Atâta vreme cât această metodă electorală (care este agregativă) are ca urmare efectul de a trage partidul ce susține președintele, nu văd nici o problemă pentru sistemul existent. Dificultățile pot apărea dacă efectul de „locomotivă" al alegerii prezidențiale (pe care președintele Iliescu l-a obținut în mod clar, chiar dacă nu într-o măsură suficientă) se atenuează. În Statele Unite, de exemplu, *split voting*-ul, votul diferențiat (acordat

președintelui, însă nu și partidului său) este tot mai frecvent. În Israel, alegerea directă a premierului nu a sancționat în mod direct partidul. Prin urmare, așa-zisa „putere nedivizată" nu este automat sigură, nu este neapărat să dureze. În acest punct meritele modelului francez, ale adevăratului semiprezidențialism ies în evidență și ar merita considerație. Dar până la el discursul este pur academic, așa cum ar trebui să fie în acest for și cu această ocazie.

Traducere de Alexandru Gabor

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Bibliografie

Bartole, S. şi Grilli da Cortona, P. (editori), *Tradizione e consolidamento democratico nell Europa Centro-Orientale*, Torino, Giappichelli.

Bartolini, S. şi D'Alimonte, R. (editori) (1995), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, Il Mulino.

Bogdanor, V. şi Butler, D. (editori) (1983), *Democracy and Elections*, Cambridge, Cambridge University Press.

Calise, M. (1994), *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi.

Ceccanti, S., Massari, O. şi Pasquino, G. (1996), *Semipresidenzialismo*, Bologna, Il Mulino.

Daalder, H. (1971), *Cabinet and Party Systems in Ten Smaller European Democracies*, în „Acta Politica", pp. 282-303.

Diamond, L., Linz, J. şi Lipset, S.M. (editori) (1989), *Democracy in Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner, 4 vol.

Di Palma, G. (1990), *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press.

Duverger, M. (1954), *Les partis politiques*, Paris, Colin, II ed. (I ed. 1951), trad. it. *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1961.

– (1980), *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, în *European Journal of Political Research* , 8, nr. 2, pp. 165-87.

Duverger, M. şi alţii (1950), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Colin.

Eckstein, H. şi Apter, D.E. (editori) (1963), *Comparative Politics: A Reader*, New York, Free Press.

Elster, J. şi Slagstad, R. (editori) (1988), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fabbrini, S. (1993), *Il presidenzialismo degli Stati Uniti*, Roma-Bari,

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Laterza.
Farquharson, R. (1969), *Theory of Voting*, New Haven, Yale University Press.
Finer, S.E. (editor) (1975), *Adversary Politics and Electoral Reform*, London, Wigram.
Fisichella, D. (1982), *Elezioni e democratia*, Bologna, Il Mulino (II ed. 1992).
Grofman, B. şi Lijphart, A. (editori) (1986), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press.
Grumm, J.C. (1958), *Theories of Electoral Systems*, în „Midwest Journal of Political Science".
Jones, C.O. (1990), *The Separated Presidency*, în King (1990, cap. I).
Jones, P.M. (1993), *The Political Consequences of Electoral Laws, in Latin America and the Caribbean*, în „Electoral Studies", 12, nr. l, martie, pp. 59-75.
Katz, R.S. (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
Key, V.O. (1949), *Southern Politics*, New York, Knopf.
– (1956), *American State Politics*, New York, Knopf.
– (1964), *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Crowell, V ed.
King, A. (editor) (1990), *The New American Political System*, Washington, DC, American Enterprise Institute.
Lakeman, E. şi Lambert, J.D. (1955), *Voting in Democracies*, Londra, Faber & Faber.
Liebert, U. şi Cotta, M. (editori) (1990), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londra, Pinter.
Lijphart, A. (1968a), *Typologies of Democratic Systems*, în „Comparative Political Studies", l, n. l, pp. 3-44.
– (1968b), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley, University of California Press.
– (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
– (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University

Press, trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988.

– (editor) (1992), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press.

Lijphart, A. şi Grofman, B. (1984), *Choosing an Electoral System*, New York, Praeger.

– (1985), *The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey*, în „Electoral Studies", 4, nr. l, pp. 3-14.

– (1986), *Degrees of Proportionality in Proportional Representation Formulas*, în Grofman şi Lijphart (1986), cap. X.

Linz, J.J. (1990), *The Perils of Presidentialism*, în „Journal of Democracy", I, nr. l, ianuarie, 1990, pp. 51-69 (versiune redactată după un studiu din 1985).

Linz, J.J. şi Stepan, A. (editori) (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, trad. it. in J.J. Linz, P. Farneti şi M.R. Lepsius, *La caduta dei regimi democratici*, Bologna, Il Mulino, 1981.

Linz, J.J. şi Valenzuela, A. (editori) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, trad. it. *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Lipset, S.M. şi Rokkan, S. (editori) (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, Glencoe, Free Press.

Lipset, S.M. şi Schneider, W. (1983), *The Confidence Gap*, New York, Free Pass.

Mackenzie, W.J.M. (1958), *Free Elections*, Londra, Allen & Unwin.

Mainwaring, S. (1990), *Presidentialism in Latin America*, în „Latin American Research Review", 25.

– (1991), *Politicians, Parties and Electoral Systems: Brasil in Comparative Perspective*, în „Comparative Politics", octombrie, pp. 21-43.

– (1993), *Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination*, în „Comparative Political Studies", 26, nr. 2, iulie, pp. 198-228.

Mainwaring, S. şi Scully, T. R. (editori) (1994), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems across Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

Martini, P. (editor) (1998), *Verso il bipolarismo in Italia*, Milano, Maggioli.
Massari, O. (1994), *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e Partito Laburista*, Bologna, Il Mulino.
Massari, O. şi Pasquino, G. (editori) (1994), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino.
Mayhew, D.R. (1991), *Divided We Govern: 1940-1990*, New Haven, Yale University Press.
Morlino, L. (1980), *Come cambiano i regimi politici*, Milano, Angeli.
Neustadt, R.E. (1960), *Presidential Power*, New York, Wiley.
Nohlen, D. (1978), *Wahlsysteme der Welt*, München, Piper.
– (1984a), *Two Incompatible Principles of Representation*, în Lijphart şi Grofman (1984, cap. VIII).
– (1984b), *Changes and Choices in Electoral Systems*, în Lijphart şi Grofman (1984, cap. XXI).
– (editor) (1993), *Elecciones y Sistemas de Partidos en America Latina*, San José, Costa Rica, IIDH (Instituto Interamericano Derechos Humanos).
Nordlinger, E. (1972), *Conflict Regulation in Divided Societies*, Cambridge, Mass., Harvard Studies in International Affairs.
Pasquino, G. (editor) (1993), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino.
– (1995), *L'alternanza inattesa. Le elezioni del 27 marzo 1994 e le loro conseguenze*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
– (2000), *La transizione a parole*, Bologna, Il Mulino.
Pegoraro, L. şi Rinella, A. (1997) (editori), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam.
Polsby, N.W. (1993), *Does Congress Work?*, în „Bullettin of the American Academy of Arts and Sciences", XLVI, n. 8, mai.
Rae, D. (1971), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, II ed. (I ed. 1967).
Riggs, F.W. (1988), *The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices*, în „International Political Science Review", 9, nr. 4, pp. 247-78.

– (1993), *Fragility of the Third World Regimes*, în „International Social Science Journal", 136, mai, pp. 198-243.

Riker, W.H. (1982), *Two-Party Systems and Duverger's Law*, în „American Political Science Review", decembrie, pp. 153-66.

Rose, R. (1983), *Elections and Electoral Systems: Choises and Alternatives*, în Bogdanor şi Butler (1983, 20-45).

– (1984), *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?*, în Lijphart şi Grofman (1984, 73-81).

Sani, G. şi Sartori, G. (1983), *Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies*, în H. Daalder şi P. Mair (editori), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage, pp. 307-40.

Sartori, G. (1962), *Constitutionalism: A Preliminary Discussion*, în „American Political Science Review", nr. 4, decembrie, pp. 853-64, (trad. it. în Sartori 1990, cap. I).

– (1968a), *Representational Systems*, în *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. XIII, New York, Macmillan & Free Press, pp. 465-74.

– (1968b), *Political Development and Political Engineering*, „Public Policy", XVII, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

– (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press.

– (1979), *La politica: logica e metodo nelle scienze sociali*, Milano, SugarCo.

– (1984a), *Le leggi sulla influenza dei sistemi elettorali*, în „Rivista Italiana di Scienza Politica", 1, aprilie, pp. 3-44.

– (1984b), *Guidelines for Concept Analysis*, în G. Sartori (editor), *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Beverly Hills, Sage.

– (1986), *The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?*, în Grofman şi Lijphart (1986, cap. II).

– (1987), *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House.

– (1989), *Video-Power*, în „Government and Opposition", pp. 39-53.

– (1990), *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, II ed.

– (1992), *Seconda reppublica? Si, ma bene*, Milano, Rizzoli.

– (1993), *Democrazia: cosa è*, Milano, Rizzoli.
– (1995), *Come sbagliare le riforme*, Bologna, Il Mulino.
– (1997), *Homo Videns*, Roma-Bari, Laterza.
– (1998), *Una occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*, Roma-Bari, Laterza.
Seferiades, S. (1986), *Polarization and Nonproportionality: The Greek Party System in the Postwar Era*, în „Comparative Politics", octombrie, pp. 69-93.
Shugart, M.S. și Carey, J.M. (1992), *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, Cambridge University Press, trad. it. *Presidenti e assemblee*, Bologna, Il Mulino, 1995.
Smith, G. (1976), *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis*, Londra, Heinemann, II ed., trad it. *La politica nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983.
Sprinzak, E. și Diamond, L. (editori) (1993), *Israeli Democracy under Stress*, Boulder, Lynne Rienner.
Strom, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
Sundquist, J.L. (1992), *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, DC, The Brookings Institution.
Taagepera, R. și Shugart, M.C. (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.
Valenzuela, A. (1985), *Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government*, The Wilson Center, Working paper nr. 164.
– (1987), *Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile*, paper, Chicago, APSA conference.
Vanhanen, T. (1990), *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States*, 1980-1988, New York, Crane Rusak.

BCU IAȘI UNIVERSITY LIBRARY

CLUBUL DE CARTE
INSTITUTUL EUROPEAN

Stimate Cititor,

Institutul European Iaşi vine în sprijinul dumneavoastră ajutîndu-vă să economisiţi timp şi bani.

Titlurile dorite – unele căutate îndelung prin librării – pot fi comandate acum direct de la *Editură*!

Consultaţi oferta! Completaţi apoi talonul de comandă (carte poştală) din subsolul paginii. Nu uitaţi să înscrieţi, cu atenţie, titlul şi numărul de exemplare solicitate.
Plata se va face ramburs (la primirea coletului poştal), taxele poştale fiind suportate de editură.

Şi pentru că dumneavoastră apreciaţi cărţile noastre, meritaţi din plin să faceţi parte din **Clubul de carte Institutul European**, beneficiind totodată de reduceri semnificative de preţ.

Astfel:

Suma minină	Suma maximă	Reducere %
0	199 000	5
200 000	499 999	10
500 000	999 999	15
1 000 000	1 499 999	20
1 500 000	1 999 999	25
2 000 000	–	30

Numele .....
Cod numeric personal .....
Strada .....
Bl. ..... Sc. ..... Et. ..... Ap. .....
Judeţ (sector) ..... Cod .....
Localitatea ..... Tel .....

CARTE POŞTALĂ

Nu timbraţi

Destinatar
EDITURA
Institutul European
C.P. 161, Cod 700107, IAŞI

Depuneţi cartea poştală, completată, în cea mai apropiată cutie poştală!

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În aceeaşi colecţie, au mai apărut (selectiv):

1. Benjamin Constant, *Despre libertate la antici şi moderni*
2. Friedrich A. Hayek, *Constituţia libertăţii*
3. Pierre Rosanvallon, *Noua problemă socială*
4. Pierre Rosanvallon, Jean-Paul Fitoussi, *Noua eră a inegalităţilor*
5. Robert A. Dahl, *Poliarhiile. Participare şi opoziţie*
6. Ernst Cassirer, *Mitul statului*
7. Yves Ternon, *Statul criminal. Genocidurile secolului XX*
8. Robert A. Dahl, *Democraţia şi criticii ei*
9. Michael Walzer, *Despre tolerare*
10. R. Rose, W. Mishler, Ch. Haerpfer, *Democraţia şi alternativele ei*
11. Leslie Holmes, *Postcomunismul*
12. Jean-Jacques Rousseau, *Discurs asupra inegalităţii. Contractul social*

În curs de apariţie:

Omul şi statul, Jacques Maritain

TITLUL	Nr. Ex.
1.	.....
2.	.....
3.	.....
4.	.....
5.	.....
6.	.....
7.	.....

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

LIBRĂRII în care puteţi găsi cărţile colecţiei *CIVITAS*

ARAD

Librăria *Corina*, str. Mihai Eminescu nr. 2, tel. 0257/284749

BRAŞOV

Librăria *Şt. O. Iosif*, str. Mureşenilor nr.14, tel. 0268/477799

Librăria *George Coşbuc*, str. Republicii nr. 29, tel. 0268/477309

BUCUREŞTI

Librăria *Noi*, Bd. N. Bălcescu nr. 18, tel. 021/3102528

Librăria *Mihai Eminescu*, Bd. Regina Elisabeta nr. 5, tel. 021/3158761

Librăria *Cărtureşti*, Str. Pictor Arthur Verona nr. 13 A, tel 021/3173459

Librăria Humanitas *Kretzulescu*, Calea Victoriei nr. 45, tel. 021/3135035

CLUJ

Libri România, Centrul Comercial Polus, Floreşti, DN1 Avram Iancu nr. 492-500

Librăria *Alpha*, str. Samuil Micu nr.3 Tel.0264.437143

CONSTANŢA

Librăria *Sophia*, str. Dragoş Vodă nr. 13, tel. 0241/616365

CRAIOVA

Librăria *Şcolii*, str. M. Viteazu, bl. 7-14, tel. 0251/412588

DEVA

Librăria *Prescom Divers*, str. Ana Ipătescu nr. 11, tel. 0254/213782

GALAŢI

Librăria *Costache Negri*, str.Domnească nr.27, tel. 0236/313553

IAŞI

Librăria *Casa Cărţii*, Bd. Ştefan cel Mare nr.56, tel. 0232/270610

Librăria *Junimea*, Piaţa Unirii nr. 4, tel. 0232/412712

Librăria *M. Eminescu*, str. 14 Decembrie 1989, nr. 1, tel. 0232/264528

Librăria *Cubul de sticlă*, Bd. Carol I nr. 3-5, tel. 0232/215683

ORADEA

Librăria *Vărsătorul*, str. Imre Modach nr. 25, tel. 0359/401751

PITEŞTI

Librăria *Casa Cărţii*, Bd. Republicii, bl. G1, parter, tel. 0248/214679

SIBIU

Librăria *Polsib*, Şos. Alba Iulia nr. 40, tel. 0269/210058

SUCEAVA

Librăria *Casa Cărţii*, str. N. Bălcescu nr. 8, tel. 0230/530337

TIMIŞOARA

Librăria *Esotera*, str. Lucian Blaga nr. 10, tel. 0256/431340

Librăria *Noi*, str. Hector, nr. 2-4 tel. 0256/220949

Librării on-line: www.anticariatonline.ro, www.cartedesucces.ro
www.euroinst.ro, www.librariaeminescu.ro

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

INSTITUTUL EUROPEAN

Conceput pentru a promova relaţiile între România şi Franţa, lucrarea se adresa iniţial unui public destul de specializat, de comercianţi şi oameni politici. Pentru cititorul de astăzi, *O Românie plină de viaţă* este o mărturie a modului în care realităţile româneşti erau percepute de către străini. O călătorie incitantă în România începutului de secol XX, văzută prin ochii unui francez oscilând între admiraţie şi surpriză.

O ROMÂNIE PLINĂ DE VIAŢĂ **Paul Labbé**

Strada Lascăr Catargi nr 43 * Cod 700107 * CP 161, OP 1 * Iaşi * România * Tel. 40.0232.233800; 40.0332.418789 * Fax 40.0232.230197
email: eurocdit@hotmail.com, editura_ie@yahoo.com * www.euroinst.ro

EUROPEAN CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

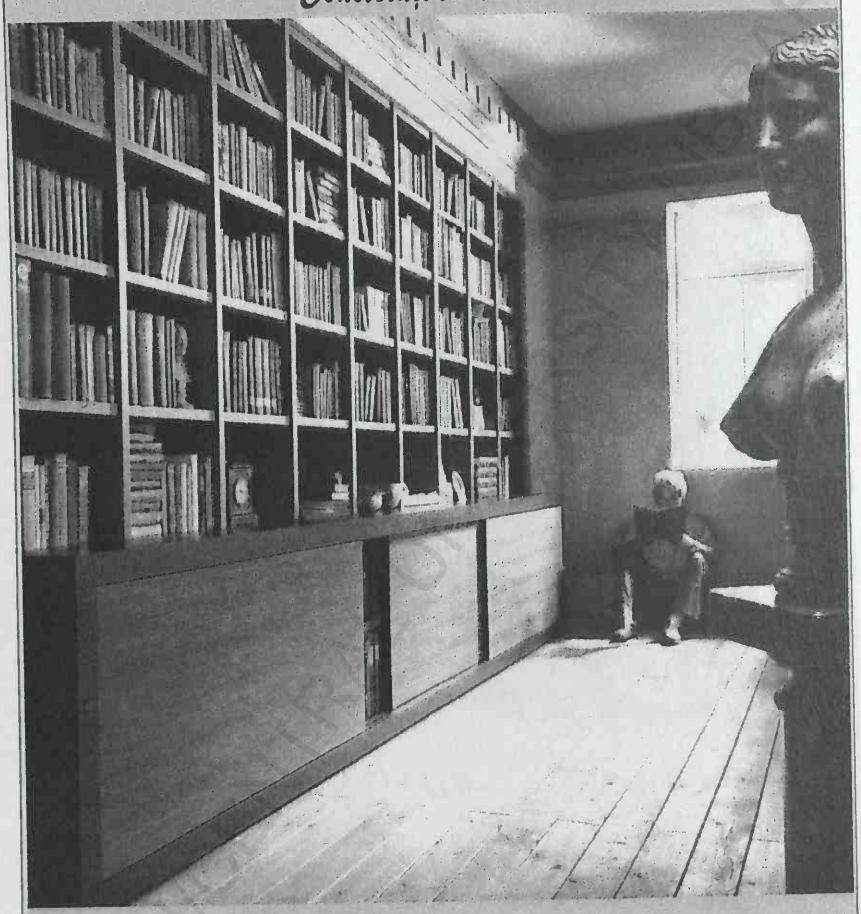
Carte de succes

Librărie on-line

www.cartedesucces.ro

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constelația valorii



INSTITUTUL
EUROPEAN

www.euroinst.ro

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Redactor: Irina Scurtu
Tehnoredactor: Petronela Vlăgea
Bun de tipar: 2008 • Apărut: 2008 • Format 14,50 x 19,50

INSTITUTUL EUROPEAN
Iaşi, str. Lascăr Catargi nr. 43 • O.P. 1 • C.P. 161 • cod 700107 • Tel. Difuzare: 0232/233800 • Tel./Fax: 0232/230197 • euroedit@hotmail.com • office@euroinst.ro • http://www.euroinst.ro

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U "M. EMINESCU" IAŞI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lucrare de mare originalitate, „Ingineria constituțională comparată" se dorește a fi un instrument util pentru toți actorii politici interesați de reformele instituționale. Așa cum arată autorul, cartea nu se referă doar la Italia, iar comparația cu alte țări în privința modalității prin care s-au făcut reformele este de mare folos, dacă problemele sunt reanalizate din perspectiva rezolvării lor în celelalte state. De un deosebit interes considerăm că se poate bucura inițiativa traducerii acestei cărți în România. Țara noastră se află astăzi în plin proces de reformare a instituțiilor sale, iar cartea lui Sartori este în această privință un instrument de analiză foarte prețios.

Gh. Lencan Stoica

Giovanni Sartori (n. 1924) este unul dintre cei mai cunoscuți specialiști în domeniul științei politice. A fost profesor la Universitatea din Florența, iar apoi la Columbia University din New York, unde a predat în ultimii douăzeci de ani. A mai publicat: *Democrazia e definizioni* (1957), *Parties and Party Systems* (1976), *The Theory of Democracy Revisited* (1987). *Comparative Constitutional Engineering* a fost publicată în 1994. Este membru al *Accademia dei Lincei* și editorialist la ziarul *Corriere della Sera*.

9 789736 115196
www.euroinst.ro

INSTITUTUL EUROPEAN

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRALA UNIVERSITARA